



# As Operações Globalmente Integradas no Chifre da África por meio dos Princípios do Comando de Missão

Gen Bda Wayne W. Grigsby Jr., Exército dos EUA

Cel Todd Fox, Exército dos EUA

Ten Cel Matthew F. Dabkowski, Exército dos EUA

CF Andrea N. Phelps, Marinha dos EUA

**N**o documento *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020* (“Conceito Fundamental para Operações Conjuntas: Força Conjunta 2020”, em tradução livre), o Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior focaliza o ambiente de segurança do futuro e como ele afetará o modo pelo qual as Forças dos Estados Unidos da América (EUA) operam. Observa que, embora o mundo esteja se “encaminhando rumo a uma maior estabilidade de modo geral”, nossos inimigos vêm se tornando “potencialmente mais perigosos”, conforme muitos vão obtendo acesso a armas letais e dispositivos destrutivos<sup>1</sup>. Para preparar a Força Conjunta, o Chefe da Junta de Chefes de

O C Alte Alex Krongard, da Marinha dos EUA, Subcomandante da Força-Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África, e o Cel Youssef Idjihadi, Chefe do Estado-Maior do Exército Nacional de Desenvolvimento (*Armée nationale de développement — AND*) de Comores firmam acordo de aquisição e serviços em 06 Jul 14, no quartel-general do AND em Kaadani.

(Com Soc, CJTF-HOA)

Estado-Maior discute um conceito denominado *operações globalmente integradas*, em que “os componentes da Força Conjunta, posicionados globalmente, unem-se, rapidamente, entre si e com outros parceiros da missão, para integrar capacidades de maneira dinâmica através de domínios, escalões, fronteiras geográficas e filiações organizacionais”<sup>2</sup>.

Em vários aspectos, a Força-Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África (*Combined Joint Task Force – Horn of Africa — CJTF-HOA*), que faz parte da única presença militar permanente dos EUA no continente africano, está concretizando essa visão atualmente. Baseada em Camp Lemonnier, no Djibuti, no Golfo de Áden, a CJTF-HOA conduz atividades de cooperação em segurança no teatro de operações (TO) que capacitam entidades regionais africanas a neutralizar organizações extremistas violentas. A CJTF-HOA facilita o acesso regional e a liberdade de movimento para as Forças norte-americanas e executa a resposta

a crises, quando assim exigido<sup>3</sup>. Tendo por cenário a África Oriental — um “mosaico” de diversas nações e povos, com vastos recursos, mas necessidades tremendas — as soluções, nesse caso, não são padronizadas. Entre janeiro de 2014 e abril de 2015, a CJTF-HOA mudou, fundamentalmente, sua forma de operar e sua estrutura, a fim de cumprir sua missão.

Esta discussão aborda os ajustes efetuados, mais ou menos em sequência cronológica, e ressalta algumas das mudanças necessárias em relação à política dos EUA. Concentra-se, especificamente, na área de operações (A Op) da CJTF-HOA: Burundi, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Ruanda, Seychelles, Somália, Tanzânia e Uganda. Os princípios de inovação e organização podem ser relevantes para outras Forças conjuntas combinadas que atuem com recursos limitados, em espaços vastos, ao lado de diferentes tipos de parceiros em ações unificadas e em ambientes complexos. Entretanto, a intenção não é estabelecer um modelo reutilizável para organizar parcerias complexas. Em vez disso, este artigo descreve como um comandante usou de seu critério para aplicar princípios do Comando de Missão de modo que pudesse criar soluções especiais para problemas singulares.

## Formação de Rede de Contatos dentro da Equipe de Ação Unificada e junto a Organizações de Apoio

O estado-maior norte-americano da CJTF-HOA inclui integrantes do Exército, da Marinha, da Força Aérea e do Corpo de Fuzileiros Navais. Após quatorze anos de conflitos persistentes, a maioria de seus militares já serviu em várias missões operacionais, incluindo missões anteriores no Chifre da África. Certamente, sua experiência coletiva em operações de contrainsurgência e construção nacional é de um valor inestimável. Além disso, mais da metade do estado-maior norte-americano da força-tarefa é oriunda do Componente da Reserva, reforçando os conhecimentos especializados militares do comando com anos de experiência civil em áreas como o comércio, a construção, a consultoria, a educação, o direito e a política<sup>4</sup>.

Além do pessoal designado, a CJTF-HOA tem se empenhado em ampliar sua rede conjunta (parceiros do Departamento de Defesa dos EUA) mediante o estabelecimento de relacionamentos informais com as Forças de Operações Especiais em sua A Op. Os

relacionamentos resultantes são simbióticos. Em particular, enquanto as Forças de Operações Especiais táticas têm autoridades e capacidades especiais, a CJTF-HOA conta com excelente acesso a agentes de ligação e decisores de alto escalão. Isso permite que todas as partes executem suas missões individuais de maneira mais efetiva.

Não obstante, o ambiente complexo e dinâmico da África Oriental exige mais que um esforço unilateral ou que um conjunto de esforços bilaterais, uma realidade compartilhada pelo Presidente Barack Obama em seu discurso durante a cerimônia de formatura da Academia Militar dos EUA, em 2014. Primeiro, o presidente lembrou à plateia que os EUA são o país ao qual o mundo “recorre para pedir ajuda” durante ações de socorro em desastres (ex.: o tufão nas Filipinas) ou ataques terroristas (ex.: os sequestros realizados pelo grupo Boko Haram na Nigéria)<sup>5</sup>. Expressou, em seguida, a necessidade que os EUA tenham uma estratégia de longo prazo para se opor a esses tipos de ameaça — estratégia essa que requer que a liderança norte-americana atue por meio de parcerias como forma de enfrentar e derrotar extremistas violentos:

Precisamos formular uma estratégia que se equipare a essa ameaça difusa — que amplie nosso alcance sem um envio de tropas que sobrecarregue nossas Forças Armadas ou incite o ressentimento dos habitantes locais. Precisamos de parceiros para combaterem os terroristas conosco<sup>6</sup>.

Os EUA não podem lutar contra o terrorismo sozinhos; nenhum país pode. É preciso que as nações cooperem como equipes por meio da *ação unificada*, que é definida da seguinte forma: “sincronização, coordenação e/ou integração das atividades de entidades governamentais e não governamentais com as operações militares para obter a unidade de esforços”<sup>7</sup>.

Com cerca de 2 mil militares norte-americanos servindo em uma A Op com quase a metade do tamanho do território continental dos EUA, a CJTF-HOA é um exemplo não apenas com respeito a números, mas também com respeito a autoridades. O Departamento de Estado dos EUA está à frente das operações norte-americanas na África Oriental, enquanto o Departamento de Defesa desempenha um papel de apoio. Conforme observado no documento *Post Management Organization Handbook* (“Guia da



Cadetes assistem a uma apresentação do Gen Bda Wayne W. Grigsby Jr., Comandante da Força-Tarefa Conjunta Combinada — Chifre da África, 27 Dez 14, na Academia Militar Conjunta, em Arta, Djibuti. Grigsby discutiu os seis princípios do Comando de Missão e apresentou a perspectiva da CJTF-HOA sobre a importância de preparar um melhor líder e desenvolver os companheiros de equipes conjuntas, interagências, intergovernamentais e multinacionais.

(Força Aérea, 2º Sgt Carlin Leslie)

Organização Administrativa de Posto”, em tradução livre), do Departamento de Estado dos EUA, o chefe de missão (COM, na sigla em inglês) “tem autoridade sobre todos os funcionários do poder executivo no país anfitrião, exceto os que estejam sob o comando de um comandante militar da área norte-americana”<sup>8</sup> e “todos os órgãos do poder executivo com funcionários no país anfitrião devem manter o chefe de missão plenamente informado em todos os momentos de suas atividades atuais e planejadas”<sup>9</sup>. Em outras palavras, embora a CJTF-HOA não trabalhe diretamente para os embaixadores e *chargés d'affaires* (“encarregados de negócios”) em sua A Op, essas autoridades civis norte-americanas acabam controlando a capacidade da Força-Tarefa para desempenhar missões de cooperação em segurança no TO, e ela tem de acatar as ordens emitidas.

Isso envolve uma mudança de mentalidade para muitos dos militares que participaram de operações comandadas pelas Forças do Departamento de Defesa em outras partes do mundo, notadamente no Iraque e

no Afeganistão. Além disso, a maioria dos militares da CJTF-HOA nunca pisou dentro de uma embaixada dos EUA, e muito menos se familiarizou com as funções de suas várias seções. Tendo isso em mente, a CJTF-HOA trabalhou estreitamente com os chefes de missão em sua A Op, a fim de estabelecer e preencher funções de oficiais de ligação dentro das embaixadas. Com oficiais de ligação em Burundi, em Djibuti, na Etiópia, no Quênia, em Seychelles, na Unidade da Somália (localizada em Nairóbi, no Quênia), em Uganda, e na missão diplomática dos EUA junto à União Africana (localizada em Adis Abeba, na Etiópia), a CJTF-HOA ampliou seu conhecimento institucional e se tornou mais capaz de responder às preocupações e necessidades das “equipes de país” das embaixadas dos EUA<sup>10</sup>.

Da mesma forma, por uma prisma multinacional, a CJTF-HOA tem o privilégio de ter um forte contingente de oficiais incorporados de estado-maior e de ligação das Forças Armadas de países parceiros alocados ao seu quartel-general em Camp Lemonnier.

Esses oficiais — cujas funções foram estabelecidas por termos de compromisso entre as Forças Armadas de países africanos e o Comando da África dos EUA (USAFRICOM) — fornecem um grau de entendimento que seria impossível obter de outra forma. Com a representação de Burundi, Comores, Djibuti, França, Itália, Japão, Quênia, Coreia do Sul, Espanha, Uganda, Reino Unido e Iêmen, as diferentes perspectivas e contatos dos oficiais incorporados de estado-maior e de ligação estrangeiros ajudam a assegurar que a cooperação entre Forças militares, com respeito ao adestramento, atenda às necessidades legítimas de uma maneira adequada ao público-alvo. Com sua rede formada, a CJTF-HOA pode maximizar pequenos componentes, reforçados por integrantes da equipe de ação unificada, para obter resultados proporcionalmente maiores, especialmente em apoio à missão da União Africana na Somália<sup>11</sup>.

Com frequência, a CJTF-HOA se vê operando em situações em que a defesa, a diplomacia e o desenvolvimento são integrados. Tradicionalmente, essas funções são relegadas ao Departamento de Defesa, Departamento de Estado e Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), respectivamente. Entretanto, no nível tático, esses papéis se tornam, muitas vezes, indistintos, já que nossos parceiros normalmente interagem com um único indivíduo ou organização norte-americana que, na realidade, representa todos os três. Nessas circunstâncias, ter consciência das capacidades de parceiros e os relacionamentos pessoais para acessá-las é algo inestimável. Em uma época de recursos reduzidos, formar uma rede de contatos e operar junto à equipe de ação unificada, e por meio dela, já deixou de ser apenas uma ideia interessante: é algo imperioso.

### Capacitação do Estado-Maior: Princípios de Comando de Missão do Exército dos EUA

Ainda que necessário, criar uma forte rede com os parceiros de ação unificada não é o suficiente. Em particular, com grupos pequenos de pessoal espalhados na A Op, é desafiador manter a unidade de esforços e propósito. Assim, a CJTF-HOA se concentra em princípios de Comando de Missão para conferir poder de decisão a seus integrantes e avançar rumo ao estado final da missão. A CJTF-HOA aplica os princípios



**Figura 1 – Estrutura da Célula de Ação de Fusão**

de Comando de Missão do Exército dos EUA para guiar as operações, empenhando-se em “desenvolver equipes coesas com base na confiança mútua, criar um entendimento compartilhado, fornecer uma intenção do comandante clara, exercer a iniciativa disciplinada, utilizar ordens de missão [e] aceitar riscos prudentes”<sup>12</sup>. Quando se incentiva o uso dessa doutrina por todo o estado-maior, todos os níveis da organização podem obter a agilidade tática, que permite que a CJTF-HOA se movimente mais rápido que seus adversários.

Para muitos militares designados para a CJTF-HOA, os princípios do Comando de Missão do Exército dos EUA são algo novo. A utilização desses princípios estimulou o estado-maior da Força-Tarefa a conduzir atividades de cooperação em segurança no TO de maneira efetiva e eficiente e a capacitar seus parceiros. Na CJTF-HOA, é comum ver, diariamente, equipes de planejamento operacional com integrantes oriundos de diferentes países colaborando e compartilhando conhecimentos culturais, normas sociais e costumes. Essa execução descentralizada, baseada em parcerias, não apenas desenvolve uma profundidade em todo o estado-maior, como também melhora, de maneira eficiente, o entendimento entre parceiros, permitindo que o comandante tome decisões bem informadas sobre uma variedade de questões por toda a A Op.

## Reorganização para Corresponder ao Ambiente: Células de Ação de Fusão

A utilização do Comando de Missão pela CJTF-HOA é coerente com os principais elementos das operações globalmente integradas, que incluem flexibilidade no estabelecimento e emprego da Forças Conjuntas<sup>13</sup>. Como afirma o *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*:

Nos próximos anos, será menos provável que os desafios de segurança correspondam ou até mesmo se assemelhem às divisões geográficas ou funcionais existentes. Assim, é possível que as futuras Forças Conjuntas se organizem cada vez mais em torno dos próprios desafios de segurança específicos<sup>14</sup>.

Nesse aspecto, o futuro já chegou na CJTF-HOA.

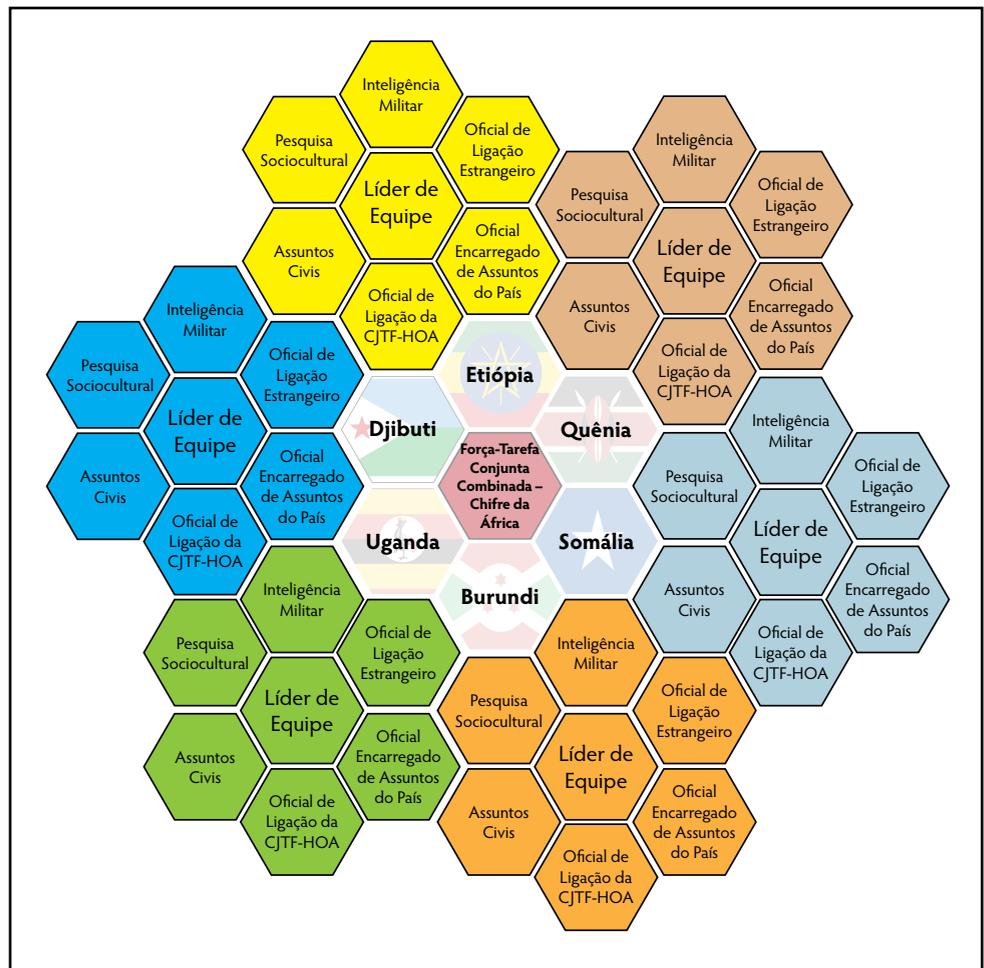
Até novembro de 2014, havia um único oficial encarregado por cada país na A Op da CJTF-HOA. Cada

deles interagiu com seções de estado-maior, com oficiais de ligação, com o USAFRICOM e seus componentes e com funcionários da embaixada dos EUA. Embora proporcionasse uma grande profundidade de conhecimentos a oficiais individualmente, essa estrutura era vulnerável aos rodízios de pessoal e tinha uma capacidade limitada. Portanto, o Comandante da CJTF-HOA, Gen Bda Wayne W. Grigsby Jr., do Exército dos EUA, criou uma estrutura de equipe interdisciplinar, com base em sua experiência na Força Internacional de Assistência à Segurança no Afeganistão. A estrutura inovadora achatou a organização do estado-maior (reduziu as camadas hierárquicas) e

possibilitou maior compartilhamento de informações, a comunicação aberta e a alocação oportuna e precisa de pessoal nos planos horizontal e vertical<sup>15</sup>.

Essa reorganização formou seis equipes voltadas a países diferentes (Burundi, Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália e Uganda), denominadas “células de ação de fusão” (*fusion action cells — FAC*). Um tenente-coronel ou major (ou grau hierárquico equivalente nas outras Forças Singulares) ficava à frente de cada equipe de seis especialistas funcionais, incluindo, notadamente, um oficial de ligação do país relevante (veja a figura 1). Em vez de haver um único oficial encarregado por cada país, uma equipe de sete pessoas trabalhava em prol de objetivos em comum, criando um entendimento compartilhado sobre tal país.

Buscando tirar proveito de seus oficiais de ligação estrangeiros, a CJTF-HOA aprimorou ainda mais essa iniciativa, transferindo a maioria das atividades



**Figura 2 – Estrutura da “Colmeia”**



O Cel Dan Taylor, Diretor de Assistência à Força de Segurança da Força-Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África, dirige-se à “Colmeia”, 17 Jul 15, em Camp Lemonnier, no Djibuti. A “Colmeia” é uma organização de estado-maior única, composta de militares dos EUA, da África Oriental e da Europa, divididos nas chamadas células de ação de fusão, que trabalham juntas para planejar projetos que envolvam a cooperação militar e apoiar as iniciativas de segurança em países parceiros por toda a região do Chifre da África.

(Força Aérea, Cb Neshia Humes)

de planejamento da cooperação em segurança no TO para um ambiente ostensivo conhecido como “Colmeia” (veja a figura 2), em que as células foram dispostas em uma sala grande e aberta, sem paredes ou compartimentos. Dentro da “Colmeia”, os oficiais de ligação estrangeiros se sentam ao lado de militares do EUA e parceiros africanos, a fim de adquirir maior entendimento de questões da África Oriental, planejar atividades de cooperação em segurança no TO e estabelecer a confiança. Cada célula pode desempenhar o planejamento de longo prazo e a coordenação de atividades de cooperação em segurança no TO (ex.: instrução de combate a dispositivos explosivos improvisados em Burundi ou desenvolvimento e análise de lições aprendidas em Uganda), destinadas a identificar e mitigar deficiências na região, em vez de apenas concentrar-se em tarefas administrativas (ex.: envio de solicitações dos sistemas automatizados de autorização de pessoal e aeronaves).

Dentro da “Colmeia”, equipes coesas interagem diariamente — e não apenas quando necessário — com seus oficiais de ligação estrangeiros da África Oriental, com as demais equipes e, ainda, com as coalizões regionais

às quais suas nações africanas pertençam. Os oficiais de ligação estrangeiros ajudam a CJTF-HOA a entender as culturas e costumes dos países com os quais as Forças dos EUA têm uma parceria, além de oferecer um entendimento das ameaças e preocupações de segurança a partir de uma perspectiva africana.

## Incentivo à Transparência: Ambientes Ostensivos

A inclusão de oficiais de ligação estrangeiros como integrantes permanentes da “Colmeia” trouxe à tona a necessidade de operar o máximo possível em um ambiente ostensivo. Essa é uma mudança fundamental de cultura para muitos militares, acostumados a trabalhar em ambientes com classificação sigilosa em outros teatros de operações. Essa iniciativa levou os integrantes do estado-maior da CJTF-HOA a aprender como compartilhar informações com os países parceiros e suas respectivas coalizões regionais, trazendo novas perspectivas e fontes de informações para o planejamento e execução de atividades de cooperação em segurança no TO. Além disso, o ambiente ostensivo tem ajudado a simplificar as comunicações com os parceiros, tornando

a CJTF-HOA mais apta a responder às suas necessidades. Ao comunicar o propósito das atividades, o estado final pretendido para os eventos e os recursos disponíveis para cumprir as missões, a CJTF-HOA mantém a transparência e fortalece os relacionamentos.

Sem dúvida, a mudança para um ambiente ostensivo não tem sido fácil, gerando certa desconfiança por parte dos militares norte-americanos. Não obstante, ao aceitar os riscos prudentes de operar em um ambiente de colaboração ostensivo, a CJTF-HOA está abrindo canais de comunicação com os países da região, reforçando o compromisso com o compartilhamento de melhores práticas entre as nações, gerando um sentido de camaradagem e estabelecendo o respeito e a confiança mútua entre todos os parceiros. Considerando o fato de que as operações globalmente integradas exigem o estabelecimento de parcerias, a flexibilidade e a agilidade, a mudança da CJTF-HOA para um ambiente ostensivo parece ser um passo no caminho certo.

### **Sincronização de Atividades: Conferência de Planejamento da Cooperação em Segurança no Teatro de Operações da África Oriental**

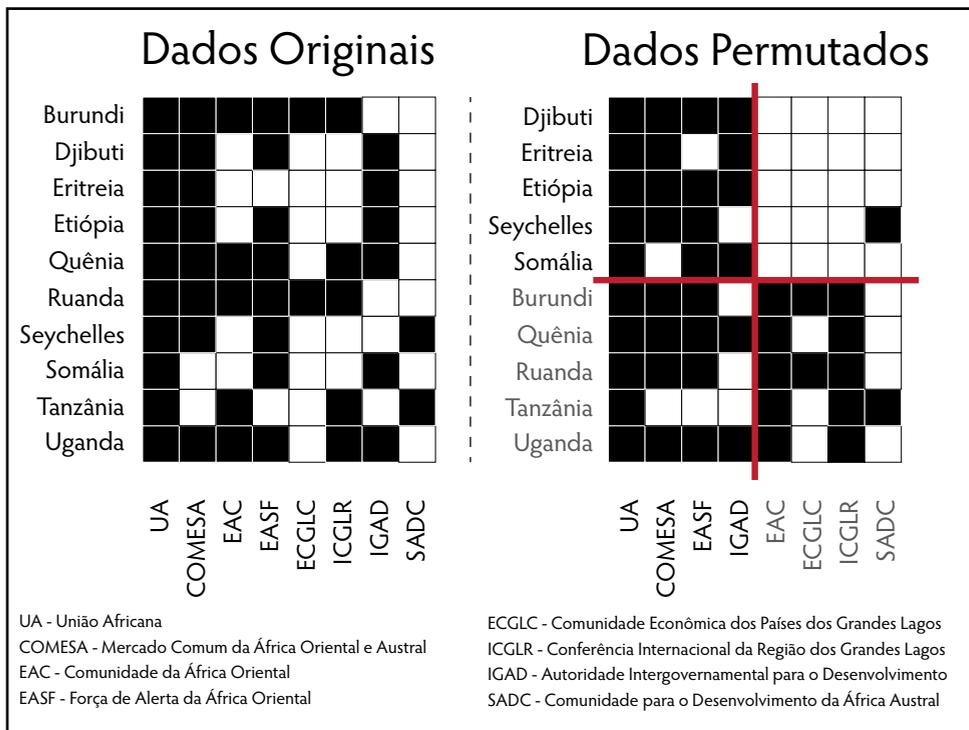
A condução de operações de estado-maior em um ambiente aberto, sem barreiras físicas, incentivou o diálogo e o intercâmbio de ideias entre as células. No decorrer das discussões, a liderança da “Colmeia” reconheceu a necessidade de compreender e alinhar atividades, exercícios e conferências em toda a região do Chifre da África, com o objetivo de criar um quadro operacional comum geral (*common operating picture* — COP) de cooperação em segurança no TO. Cada célula de ação de fusão criou um quadro operacional comum específico para seu respectivo país, com base nas atividades de cooperação em segurança no TO e interações da CJTF-HOA com os principais líderes locais. Entretanto, esses quadros continham apenas um pequeno subconjunto das atividades de defesa, diplomacia e desenvolvimento que ocorriam por toda a África Oriental. Esses quadros operacionais comuns eram bilaterais em função da natureza das interações entre os integrantes norte-americanos da equipe e cada país da África Oriental. Portanto, o panorama geral de cooperação em segurança no TO não estava sendo captado, levando à possibilidade de perda de oportunidades ou duplicação de esforços.

Com o objetivo de remediar esse problema, a CJTF-HOA realizou a Conferência de Planejamento da Cooperação em Segurança no Teatro de Operações da África Oriental em janeiro de 2015, reunindo representantes do USAFRICOM e seus componentes, do Departamento de Estado dos EUA, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e do meio acadêmico<sup>16</sup>. Esse fórum de colaboração alinhou atividades complementares do governo dos EUA por toda a África Oriental, mediante uma combinação de apresentações estruturadas e diálogo aberto. O evento promoveu o planejamento da cooperação em segurança no TO para todos os envolvidos. Reforçou a segurança regional ao oferecer um entendimento da diplomacia, ao mesmo tempo que identificou e mitigou deficiências nas capacidades dos parceiros com respeito à defesa e ao desenvolvimento, a partir de uma perspectiva regional. As avaliações fornecidas pelos participantes demonstraram que a conferência foi um sucesso. O evento culminou com o dia de visitantes ilustres, quando embaixadores dos EUA, encarregados de negócios e subchefes de missão de toda a região se reuniram para discutir questões e soluções para uma África Oriental segura.

### **Exploração de Interesses em Comum: Seção de Sincronização Regional**

Ao preparar-se para a Conferência de Planejamento da Cooperação em Segurança no Teatro de Operações da África Oriental, a CJTF-HOA começou a reconhecer a importância de entender as coalizões regionais às quais diversos países africanos pertencem. Por exemplo, todos os países localizados na A Op da CJTF-HOA pertencem à União Africana, uma coalizão que supervisiona o emprego de mantenedores da paz burundineses, djibutienses, etíopes, quenianos e ugandenses na Somália. A União Africana é uma entidade regional com considerável influência, ligando seus integrantes por meio de iniciativas e acordos. Da mesma forma, Burundi, Quênia, Ruanda, Tanzânia e Uganda formam a Comunidade da África Oriental, uma organização que “visa a ampliar e aprofundar a cooperação entre Estados parceiros nos campos político, econômico e social, entre outros”<sup>17</sup>.

Na qualidade de entidade regional, a Comunidade da África Oriental promove os interesses em comum de



**Figura 3 – Organizações Regionais e Países Membros**

seus países membros. Compreender sua missão proporciona um inestimável entendimento sobre a região. Ao considerar esses vínculos regionais, a liderança da CJTF-HOA se deu conta de que ter um conjunto de relacionamentos bilaterais entre os EUA e cada nação não seria suficiente, ou eficiente, para apoiar seus parceiros militares africanos, porque as diferentes Forças Armadas não atuavam de forma independente com respeito a questões de segurança que atravessavam fronteiras.

Ao perceber a importância dos relacionamentos dentro das várias coalizões e organizações africanas, a liderança da CJTF-HOA começou a estudá-los. Essas organizações regionais são apresentadas visualmente na matriz da esquerda, na figura 3, em que o quadrado preenchido indica que o país da linha correspondente faz parte da organização especificada na coluna. Por exemplo, ao analisar a primeira linha (que corresponde a Burundi), todas as colunas foram selecionadas, com exceção das duas últimas (IGAD e SADC), indicando que aquele país integra apenas as primeiras seis organizações regionais.

Embora a filiação a uma mesma organização já seja algo interessante, fazer parte de várias organizações ao mesmo tempo chama ainda mais a atenção, porque implica um alinhamento mais próximo entre os países

em questão. A título de ilustração, a matriz da direita, na figura 3, apresenta os dados originais (ou reordenados) com base nos resultados do modelo de blocos (*blockmodeling*) — um método analítico da sociologia computacional destinado a identificar as estruturas ocultas das redes<sup>18</sup>. Embora os detalhes dessa análise estejam além do escopo deste artigo, vale ressaltar um importante resultado. Especificamente, todos os países situados na A Op da CJTF-HOA estão vinculados, de modo geral, pela União

Africana, pelo Mercado Comum da África Oriental e Austral, pela Comunidade da África Oriental e pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento. Os Estados do sudoeste (Burundi, Quênia, Ruanda, Tanzânia e Uganda) compartilham outras filiações que indicam a existência de um bloco sub-regional. Tratar a A Op como um todo não levaria em consideração essa nuance. Será importante entender esse alinhamento sub-regional subjacente, quando os planejadores da CJTF-HOA desejarem criar atividades multilaterais de cooperação em segurança no TO para produzir efeitos regionais.

Por isso, a CJTF-HOA criou a Seção de Sincronização Regional (*Regional Synchronization Branch — RSB*), para atuar junto às células de ação de fusão dos diferentes países e utilizar os relacionamentos já estabelecidos na região. Para reforçar a interação com seus parceiros europeus, a liderança da CJTF-HOA designou um oficial britânico para chefiar a Seção de Sincronização Regional, com o apoio de oficiais de ligação estrangeiros e de outros integrantes do estado-maior do quartel-general. Essa Seção busca entender e interagir com organizações regionais dentro da A Op, ajudando a configurar as atividades bilaterais de cooperação em segurança no TO a fim de obter efeitos

regionais. Os países formam especialistas para instruir seus próprios militares (formação de multiplicadores), assim como militares de países vizinhos. A Seção de Sincronização Regional incentiva os parceiros da coalizão atuantes na região (ex.: Equipe Britânica de Apoio à Paz – África Oriental) a utilizarem programas de instrução semelhantes ao treinarem as Forças Armadas de países individuais. Trabalhar continuamente para fortalecer as organizações regionais existentes, compostas por países da África Oriental, é algo essencial para a segurança e estabilidade, e a CJTF-HOA está comprometida com esse esforço.

## Ampliação do Problema: Uma Abordagem Multilateral

As células de ação de fusão dos diferentes países e a Seção de Sincronização Regional reconhecem que, para cumprir a missão da CJTF-HOA e implementar a estratégia de segurança de longo prazo dos EUA, é preciso atuar através de fronteiras e de maneira multilateral. Entretanto, as autoridades legais e fiscais norte-americanas que regem as atividades de cooperação em segurança no TO da África Oriental atualmente são bilaterais, o que limita a habilidade da CJTF-HOA para estabelecer capacidades interoperáveis na região. As interações de país a país são apenas um componente das iniciativas mais amplas necessárias para continuar a promover a defesa, a diplomacia e o desenvolvimento por toda a África Oriental.

Assim, os EUA precisam desenvolver uma abordagem regional complementar com respeito à diplomacia e à cooperação em segurança, com autoridades legais e fiscais, que permitam a alocação direta dos recursos relevantes a organizações multinacionais e à capacitação e adestramento multinacional em manutenção da paz. Essa assertiva é endossada pelo Presidente Obama na Diretriz Política Presidencial 23, que preconiza a “coordenação transfronteiriça de programas [e] o apoio a organizações regionais”<sup>19</sup>. Mais recentemente, a necessidade de os EUA estabelecerem autoridades regionais foi o principal tema das discussões de 09 Dez 14 entre a União Africana e o USAFRICOM em Adis Abeba, na Etiópia, durante as quais Grigsby relatou as dificuldades em transferir veículos protegidos contra emboscadas e resistentes a minas a militares ugandenses:

Desde que os primeiros mantenedores da paz ugandenses e burundineses chegaram a

Mogadíço, há uma necessidade premente de viaturas blindadas. O governo dos EUA identificou veículos “protegidos contra emboscadas e resistentes a minas” (MRAP, na sigla em inglês) que não estavam mais sendo utilizados no Afeganistão e os levou para Mogadíço, a fim de transferi-los para a Força de Defesa Popular de Uganda [...]. Entretanto, antes de serem transferidos, precisavam de alguns reparos. Quando tempo acha que isso deveria levar? Um mês? Oito semanas? Um ano? Que tal outro indicador? Mais um militar morto ou ferido? Dois? Vinte? Sinceramente, não tenho como informá-los, hoje, quando esses MRAP ficarão disponíveis, porque os programas do meu governo são concebidos para funcionar da forma bilateral, e enviar esses equipamentos diretamente para Mogadíço — onde são necessários — é território desconhecido [...]. A liderança da Força de Defesa Popular de Uganda está tão frustrada com essa situação que chegou a sugerir que transportemos os MRAP até Uganda — a 900 milhas de distância da frente — onde temos um relacionamento de cooperação em segurança bilateral de longa data, que permite os reparos<sup>20</sup>.

Devido aos esforços sobre-humanos e *ad hoc* do Departamento de Estado e Departamento de Defesa, no final de janeiro de 2015, seis meses após sua chegada em Mogadíço, o governo dos EUA transferiu os MRAP para a Força de Defesa Popular de Uganda. Os MRAP acabaram sendo consertados no local, evitando uma viagem cara e demorada de ida e volta para Uganda. Hoje, esses MRAP estão salvando vidas. Não devia ser tão difícil prestar esse tipo de apoio.

Em palavras simples, conforme as Forças Armadas dos EUA trabalharem com mais frequência junto a coalizões multinacionais regionais às quais não pertençam, a inexistência de autoridades norte-americanas configuradas para permitir o apoio regional representará uma lacuna significativa em capacidades. Até que os EUA estabeleçam autoridades regionais, a CJTF-HOA continuará a trabalhar em prol da segurança e da estabilidade da região por meio dos mecanismos bilaterais existentes, a fim de obter efeitos regionais.

## Conclusão

Entre janeiro de 2014 e abril de 2015, a CJTF-HOA adaptou-se a seu ambiente:

- ◆ A obtenção da segurança na África Oriental dependia da ação unificada entre governos, Forças Armadas e outras entidades e, assim, a CJTF-HOA forjou relacionamentos.
- ◆ A variedade de parceiros da CJTF-HOA e o problema da distância impediram a utilização de soluções padronizadas e do comando e controle em tempo real. Por isso, a CJTF-HOA empregou princípios do Comando de Missão do Exército dos EUA para conduzir a ação unificada.
- ◆ Os desafios de segurança não correspondiam a seções funcionais e, por isso, a CJTF-HOA estabeleceu células de ação de fusão, organizadas em uma estrutura denominada “Colmeia”.
- ◆ A integração de parceiros dificultou o planejamento e, por isso, a CJTF-HOA mudou-se para um ambiente ostensivo.
- ◆ A colaboração demonstrou que, com frequência, as atividades não são sincronizadas e, por isso, a CJTF-HOA reuniu as partes interessadas em uma conferência de planejamento.
- ◆ O foco em atores regionais refletia interesses bilaterais em comum e, por isso, a CJTF-HOA criou a Seção de Sincronização Regional.
- ◆ Embora as ameaças na África Oriental sejam, com frequência, regionais e exijam soluções regionais, as autoridades que regem as atividades de cooperação em segurança no TO são bilaterais, restringindo o apoio dos EUA a organizações multinacionais. Por isso, a CJTF-HOA apoia o estabelecimento de autoridades regionais.

Esses ajustes não fizeram parte de um plano cuidadosamente elaborado. Surgiram na hora, por necessidade, tanto pelo instinto e criatividade quanto pela análise e doutrina. Não obstante, dada a natureza de seu ambiente operacional e missão, a evolução da CJTF-HOA demonstra como os comandantes podem encontrar formas inovadoras de conduzir a ação unificada efetivamente.

Conforme as Forças Armadas dos EUA passarem do conceito *Força Conjunta 2020*, do Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, para “conceitos subordinados, diretrizes de desenvolvimento da Força e doutrina complementar”, não se pode deixar de ressaltar a importância da flexibilidade e do discernimento na aplicação do Comando de Missão<sup>21</sup>. Em particular, diante de um problema complexo, o sucesso, com frequência, não decorre da aplicação do melhor modelo, taxonomia ou diagrama esquemático existente, e sim da criação de uma boa solução, feita sob medida para o ambiente em questão. O conceito fundamental *Força Conjunta 2020* afirma isso ao estipular que “a padronização pode levar a uma menor diversidade, menor flexibilidade, menor versatilidade e, por fim, menor efetividade”<sup>22</sup>. Assim, generalizar demais as adaptações da CJTF-HOA gera riscos. É o processo de adaptação, e não as adaptações em si, que merece maior consideração. Diante de um futuro caracterizado pela crescente incerteza e por ameaças mutáveis, é preciso que saibamos nos adaptar bem. ■

*Este artigo apresenta os pontos de vista dos autores e não reflete a política do USAFRICOM, do Departamento de Defesa, do Departamento de Estado ou do Governo dos EUA.*

*O Gen Bda Wayne W. Grigsby Jr., do Exército dos EUA, foi Comandante da Força-Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África. Serviu, recentemente, como Diretor de Instrução, Subchefe de Operações e Planos (G-3/5/7) do Estado-Maior do Exército dos EUA; Subcomandante de Operações, 1ª Divisão Blindada; e Diretor do Centro de Excelência de Comando de Missão, no Forte Leavenworth, Estado do Kansas. É bacharel pela Salisbury State University, mestre em Artes e Ciências Militares pela School of Advanced Military Studies e mestre em Estratégia de Segurança Nacional pela National Defense University. Atualmente, é o Comandante da 1ª Divisão de Infantaria, no Forte Riley, Estado do Kansas.*

*O Cel Todd Fox, do Exército dos EUA, é oficial de blindados e ex-Diretor da Seção de Operações e Planejamento (CJ-3/5/7) da Força-Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África. É bacharel em Engenharia Química pela*

*Academia Militar dos EUA, mestre em Gestão de Políticas pela Georgetown University, mestre em Estudos Estratégicos e Segurança Nacional pela Escola de Guerra Naval dos EUA e mestre em Estudos Estratégicos pela Escola de Guerra do Exército dos EUA.*

*O Ten Cel Matthew F. Dabkowski, do Exército dos EUA, é analista de pesquisa operacional. Foi assistente militar do Comandante da Força-Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África. É bacharel em Pesquisa Operacional pela Academia Militar dos EUA e mestre em Engenharia de Sistemas pela University of Arizona.*

*A CF Andrea N. Phelps, Marinha dos EUA, é Oficial da Armada. Dirigiu, anteriormente, a Célula de Fusão da Divisão de Cooperação em Segurança no Teatro de Operações, Força-Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África. É bacharel em Bioquímica pelo Virginia Polytechnic Institute and State University e mestre em Ciências Forenses pela University of Colorado, Colorado Springs.*

## Referências

1. Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 10 Sept. 2012), iii, acesso em 9 jun. 2015, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a568490.pdf>.
2. Ibid.
3. Combined Joint Task Force—Horn of Africa, "Mission Statement," 2015, acesso em 6 jun. 2015, <http://www.hoa.africom.mil/>.
4. Ian Dean, "CJTF-HOA Mission: Navy Reserve Plays Vital Role", *The Navy Reservist* (February 2015), p. 18-21, acesso em 9 jun. 2015, <https://www.navyreserve.navy.mil/Pages/TNR.aspx?FolderCID=0x01200084966EE6E836034B9FAE20C792853A61009457ACE7700ABD4489E86FD37160463A&View={96fbac2f-04b-5-491b-98e8-fb47ec45e1fc}&RootFolder=%2FPublications%2F2015&SortField=Test2&SortDir=Asc>.
5. Presidente Barack Obama, "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony", 28 May 2014. Acesso em 9 jun. 2015, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>.
6. Ibid.
7. Joint Publication (JP) 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States* (Washington, DC: U.S. GPO, 25 Mar. 2013), GL-12.
8. U.S. Department of State, U.S. Department of State Foreign Affairs Manual Volume 2 Handbook 2: *Post Management Organization Handbook*, 2 FAH-2 H-100, 18 July 2014, p. 1, acesso em 9 jun. 2015, <http://www.state.gov/documents/organization/89604.pdf>.
9. Ibid., p. 3.
10. É desafiador negociar a alocação de mais efetivos militares externos nas embaixadas em virtude de restrições de espaço e considerações relacionadas à cadeia de comando, especialmente quando enquadradas na seguinte diretriz do Departamento de Estado dos EUA: National Security Decision Directive 38, "Staffing at Diplomatic Missions and Their Overseas Constituent Posts", 26 Apr. 2005, Acesso em 9 jun. 2015, <http://www.state.gov/m/pri/nsdd/45148.htm>.
11. African Union Mission In Somalia (AMISOM), "AMISOM Mandate", 2015, AMISOM website, acesso em 9 Jun. 2015, <http://amisom-au.org/amisom-mandate>. AMISOM é uma operação de manutenção da paz ativa, com uma missão que inclui "reduzir a ameaça apresentada pelo grupo Al Shabaab ... [e] estabelecer condições para uma governança efetiva e legítima na Somália".
12. Army Doctrine Publication (ADP) 6-0, *Mission Command* (Washington, DC: U.S. GPO, May 2012), p. 2.
13. CJCS, Capstone Concept, p. 6.
14. Ibid.
15. Wayne W. Grigsby Jr., Mark E. Johnson, Ed Ledford, John Callery, Paul P. Smith Jr., Michael Rothstein e Gail Fisher, "Cross-Functional Team Staff Structure in the Afghanistan Counterinsurgency", *Army* 62(6)(June 2012), 35-38, acesso em 6 jun. 2015, [https://www.ausa.org/publications/armymagazine/archive/2012/06/Documents/Grigsby2\\_0612.pdf](https://www.ausa.org/publications/armymagazine/archive/2012/06/Documents/Grigsby2_0612.pdf).
16. Carlin Leslie, "Bilateral Efforts to Achieve Regional Effects", 26 Jan. 2015, acesso em 9 jun. 2015, <http://www.hoa.africom.mil/story/10576/bilateral-efforts-to-achieve-regional-effects>.
17. East African Community Corporate Communications and Public Affairs Department, "About EAC", acesso em 11 jun. 2015, [http://www.eac.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=53](http://www.eac.int/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=53).
18. Stanley Wasserman e Katherine Faust, *Social Network Analysis: Methods and Applications* (New York: Cambridge University Press, 1994).
19. White House Office of the Press Secretary, "Fact Sheet: U.S. Security Sector Assistance Policy", 5 Apr. 2013, acesso em 9 jun. 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/04/05/fact-sheet-us-security-sector-assistance-policy>.
20. Wayne W. Grigsby Jr., "Opening Remarks at AU/USAFRI-COM Staff Talks" (African Union, Addis Ababa, Ethiopia, 9 Dec. 2014).
21. CJCS, Capstone Concept, p. 1.
22. Ibid., p. 15.