Integrante do 1º Batalhão, 5ª Brigada de Assistência às Forças de Segurança, facilita uma análise pós-ação em 27 de agosto de 2020 com a liderança do Exército Real da Tailândia (ERT), 11ª Divisão de Infantaria do ERT na Área de Treinamento de Sriracha, Tailândia. (Foto: cedida pelo Exército Real da Tailândia)

Pensar Além do Deserto

Como ter sucesso com a assistência às forças de segurança fora do Oriente Médio

Ten Cel Jahara Matisek, Ph.D., Força Aérea dos EUA
Maj Austin G. Commons, Exército dos EUA

A maior parte dos programas estadunidenses de treinamento militar nas últimas duas décadas se concentrou principalmente no desenvolvimento de forças de segurança no Afeganistão e no Iraque, com os Estados Unidos da América (EUA) gastando USD 128 bilhões apenas

nesses dois países.[1] Essas atividades de assistência às forças de segurança (*Security Force Assistance*, SFA) no Oriente Médio têm funcionado como uma porta giratória, [re]construindo forças de segurança parceiras, praticamente do zero, a cada ano. A estrutura de orientação para a SFA nesses dois países tem sido o objetivo estratégico de tornar as forças parceiras eficazes o suficiente para que possam conduzir missões de contrainsurgência e/ou contraterrorismo sem que os assessores estadunidenses tenham de supervisionar suas atividades.[2] Essa ideia ganhou proeminência e foi codificada em 2009, com o então Secretário de Defesa Robert Gates defendendo a abordagem indireta de formar forças parceiras para lidar com os desafios de segurança.[3]

O Ten Cel Jahara Matisek, Ph.D., da Força Aérea dos EUA, é professor assistente no Departamento de Estudos Militares e Estratégicos e atua como diretor de pesquisa no Centro de Estratégia e Guerra da Academia da Força Aérea dos EUA, no Colorado. Ele é um piloto sênior, tendo servido em Kandahar, no Afeganistão, como piloto instrutor de aeronaves E-11, desempenhando a função de diretor de operações e comandante do 451º Esquadrão de Apoio a Operações Expedicionárias em 2020. Ele tem doutorado em Ciência Política pela Northwestern University, é bolsista militar (2020-2021) do Project on International Peace and Security no William & Mary College e é um pesquisador da Minerva Research Initiative financiado pelo Departamento de Defesa, e que estuda programas estrangeiros de treinamento militar.

O Maj Austin G. Commons, do Exército dos EUA*, é comandante de companhia e líder da equipe de assessoramento na 5ª Brigada de Assistência às Forças de Segurança na Base Conjunta Lewis-McChord, em Washington. Durante sua carreira, serviu em missões operacionais na 101ª Divisão Aeroterrestre (Assalto Aéreo), na 1ª Divisão de Cavalaria, no 75º Regimento *Ranger* e no Exército dos EUA no Alasca. Serviu em várias missões de combate no Iraque e Afeganistão. É bacharel pela Academia Militar dos EUA em West Point, Nova York, e tem mestrado pela U.S. Naval War College, em Newport, Rhode Island. *O Maj Austin G. Commons é o principal autor deste artigo.

Essa narrativa se traduziu em forças de operações especiais estadunidenses e aliadas que contam, cada vez mais, com a abordagem "por, com e através de" para treinar forças de fim específico da nação anfitriã para conduzir missões de contrainsurgência e/ou contraterrorismo. Em muitos casos, essa abordagem permite que os parceiros visem atores e grupos percebidos como uma ameaça à segurança nacional dos EUA.[4] Embora eficaz na criação de unidades militares especializadas extremamente capacitadas, como a Divisão de Ouro do Iraque e dez *kandaks* (batalhões) de operações especiais afegãos, a criação de tais forças fez com que as unidades do Exército regular no Iraque e no Afeganistão fossem negligenciadas.[5] Por estarem fora do foco e do monitoramento dos assessores militares ocidentais, as forças convencionais do Iraque e do Afeganistão sucumbem às patologias da corrupção e do clientelismo. Em muitos casos, os soldados são leais aos comandantes de suas unidades por motivos paroquiais, como pertencer a determinados grupos religiosos; afiliação ou apoio a um partido político; ser da mesma tribo, clã ou ter algum parentesco, e não ao governo de Bagdá ou Cabul. Isso pode ser frustrante para o assessor típico, que vê as Forças Armadas como uma organização profissional que *deve ser* apolítica e meritocrática. Ainda assim, nos exércitos da maioria dos países do Oriente Médio, as normas sociais e a cultura influenciam o comportamento militar, traduzindo-se em instituições de segurança que servem a propósitos e interesses estreitos, e nas quais o profissionalismo pode ser considerado uma característica perigosa de se exibir.[6] Isso ocorre porque tais demonstrações de capacidade e eficácia parecem ameaçadoras para as elites políticas e funcionários do alto escalão do governo.

Depois de anos "enxugando gelo", tornou-se abundantemente claro que a maioria das Forças Armadas no Oriente Médio não adotará as instituições militares estadunidenses, muito menos formas liberalizadas de governança democrática. Isso pode ser problemático para os líderes militares e formuladores de políticas dos EUA, pois os planejadores de SFA fornecem apresentações em slides e relatórios brancos com imagens utópicas e objetivos e planos de aula sobre como a SFA será organizada e implementada. Para muitos assessores, não importa quanto planejamento e preparação adequados sejam realizados com linhas de esforço doutrinariamente corretas, as forças da nação anfitriã

inevitavelmente ficam aquém dos padrões esperados por suas contrapartes estadunidenses. É nessa fase de planejamento que muitos assessores acreditam erroneamente que uma unidade militar estrangeira se adaptará às suas instituições militares e programas de treinamento ocidentais. As dificuldades de alcançar os estados finais desejados com a capacitação de parceiros (*building partner capacity*, BPC) são o motivo pelo qual o Gen Div Charles T. Cleveland, então Comandante de Operações Especiais do Exército dos EUA, costumava descrever os "esforços de BPC como atos aleatórios de contato".[7]

> A condução bem-sucedida da SFA fora do Oriente Médio exige que os assessores estadunidenses estejam familiarizados com objetivos, metas e resultados mais restritos, impulsionados pelas próprias nações anfitriãs, junto com uma verdadeira adoção da filosofia do comando de missão.

Os assessores da força de emprego geral dos EUA, os elementos de assessoria *ad hoc*, como equipes de transição militar, e as unidades de assessoramento especificamente treinadas, como as brigadas de assistência às forças de segurança do Exército (*Security Force Assistance Brigades*, SFAB), frequentemente retornavam de viagens ao Iraque e ao Afeganistão exasperados com suas experiências. Muitos desses assessores descobrem, perto do final de seu desdobramento, que as forças de segurança com as quais trabalharam ainda carecem de proficiência. Para aqueles que tiverem a sorte de fazer um desdobramento subsequente junto às forças parceiras com as quais trabalharam em uma missão anterior, a frustração se transformará em raiva quando souberem que a unidade provavelmente regrediu. Essa frustração é compreensível, pois o Exército iraquiano desabou frente a uma força de combate muito menor do Estado Islâmico em 2014 e, em 2021, o Exército Nacional Afegão luta para defender seus postos de controle e comboios contra o crescente poder e influência do Talibã e do Estado Islâmico – Província de Khorasan.[8] Essas decepções são comuns, apesar do típico oficial sênior engajar-se na tradição anual de dizer que, desta vez, seus esforços de SFA finalmente progrediram e se enraizaram.[9] Isso é ainda pior se considerarmos que, mesmo quando seus esforços são bem-sucedidos, como foram durante as missões de segurança de área ampla e de assessoramento, assistência e capacitação com milícias curdas na região Iraque-Síria, o progresso foi estrategicamente prejudicado e a credibilidade diminuiu por causa da precipitada retirada das forças dos EUA em 2019.[10]

Apesar dessas decepções, a SFA continua sendo considerada um instrumento de poder, especialmente para demonstrar compromissos com governos e forças parceiras que genuinamente desejam obter assistência de segurança para melhorar sua eficácia militar. Conforme descrito na *Estratégia de Segurança Nacional* de 2017 (2017 *National Security Strategy*), isso assume um foco particularmente importante conforme o Departamento de Defesa tenta mudar de contrainsurgência e/ou contraterrorismo para competição entre grandes potências.[11] A competição por influência contra a China, o Irã e a Rússia exige que os EUA cultivem alianças e parcerias de segurança em todo o mundo. Nesse contexto, a SFA continua sendo um meio viável de manter o nível necessário de engajamento e influência, ao mesmo tempo que capacita aliados e parceiros para enfrentar ameaças à segurança local e regional. A competição entre grandes potências ocorre como uma luta por influência na "fronteira inquieta", ou seja, nações periféricas menores que estão localizadas ao longo das fronteiras entre as potências globais.[12]

Para conduzir a SFA de maneira eficaz nessas regiões de fronteira, os assessores militares que trabalham em regiões como a África Subsaariana, a América Latina, a Europa periférica ou a região do Indo-Pacífico precisarão ser criteriosos sobre quais

Um soldado de infantaria e orientador de treinamento do 1º Batalhão, 5ª Brigada de Assistência às Forças de Segurança, ministra treinamento sobre procedimentos de limpeza cômodo a cômodo ao lado de um grupo de combate do Exército Real da Tailândia em Chachoengao, Tailândia, 26 de agosto de 2020. (Foto: cedida pelo Exército Real da Tailândia)

lições tirar de anos de experiência no Iraque e no Afeganistão. As Forças Armadas dos EUA precisam avaliar de perto a cultura de assessoramento desenvolvida nesses dois conflitos e estar preparadas para evoluir e se adaptar a novos desafios. Esses desafios são especialmente importantes com a criação de SFAB, especificamente concebidas para conduzir a missão de assessoramento, apoio, ligação e avaliação na área de responsabilidade de cada comando geográfico conjunto.[13] Essa mudança em direção ao paradigma de assessorar, apoiar, estabelecer ligação e avaliar tem o objetivo de ir além do escopo estreito da missão de treinar, assessorar e assistir no Afeganistão, descrevendo uma visão mais ampla do que os assessores fazem, especialmente na área de cooperação de segurança com parceiros que possuem capacidades militares quase equiparadas.

A condução bem-sucedida da SFA fora do Oriente Médio exige que os assessores estadunidenses estejam familiarizados com objetivos, metas e resultados mais restritos, impulsionados pelas próprias nações anfitriãs, junto com uma verdadeira adoção da filosofia do comando de missão. Ao mesmo tempo, os assessores precisam estar preparados para aceitar mais riscos, pois as condições de uma insurgência extremamente ativa, como as experimentadas no Afeganistão e no Iraque, são substancialmente diferentes do ambiente operacional em outras nações. Isso é especialmente importante na era da covid-19, que trouxe desafios significativos para como os assessores da SFA desenvolvem e mantêm relacionamentos com forças aliadas e parceiras.

Um novo paradigma de SFA: contexto diferente significa assessoramento diferente

Assessores militares com experiência no Iraque e no Afeganistão podem ter estar enraizados na mentalidade de "pensar dentro dos parâmetros do Oriente Médio". Esses assessores experientes precisam de flexibilidade mental que lhes permita sentir-se à vontade para estreitar o escopo de sua missão e objetivos ao trabalhar com forças parceiras em outras regiões. Isso se deve a uma diferença significativa no contexto estratégico: os EUA não estão tentando construir uma nação e lutar simultaneamente contra uma insurgência no Indo-Pacífico ou na África. Embora os objetivos em guerras recentes tenham focado em construir forças de segurança capazes de suportar a maior parte dos combates diários dos EUA e seus aliados, os objetivos em outras regiões do mundo provavelmente serão muito mais restritos aos limites de demonstrar determinação estratégica e ajudar um parceiro a desenvolver alguma capacidade de dissuasão na era da competição entre grandes potências. Isso se traduz em competir por relacionamentos e influência com as autoridades da nação anfitriã e cumprir as promessas de cooperação e assistência de segurança.

Durante os conflitos no Iraque e no Afeganistão, os assessores militares estadunidenses enfrentaram a tarefa esmagadora de construir uma força convencional quase do zero enquanto se engajavam em uma luta contínua contra as forças insurgentes. Como as forças de segurança do Iraque e do Afeganistão estavam sendo reconstruídas do zero, os assessores estadunidenses e aliados eram responsáveis por todas as facetas do treinamento e equipamento das forças militares, bem como por apoiá-las no campo de batalha. Cada estágio do treinamento — desde o treinamento básico para soldados recém-recrutados até a formação de oficiais superiores em escolas de comando e estado-maior — tinha dinheiro e pessoas estadunidenses ou dos aliados por trás dele. Quando empregadas em combate, as unidades iraquianas e afegãs frequentemente contavam com o apoio do poder aéreo, artilharia, transporte e logística dos EUA. Isso ficou claramente demonstrado nos reveses de 2014 que o Exército iraquiano sofreu quando a ampliação liderada pelos EUA criou uma força frágil de unidades de combate sem a estrutura de apoio necessária de especialistas em logística, engenheiros e pessoal de inteligência.[14] A corrupção entre oficiais em todos os níveis dificultou ainda mais equipar e sustentar as unidades iraquianas.[15] O Exército iraquiano foi treinado e equipado para lutar, mas não para se sustentar ao fazê-lo. Quando confrontados com a difícil tarefa de construir uma nova força de segurança nacional no Afeganistão depois de 2001, os assessores estadunidenses e aliados se viram com tempo e recursos apenas para desenvolver as forças combatentes e não o apoio logístico. As Forças de Segurança de Defesa Nacional do Afeganistão (*Afghan National Defense Security Forces*, ANDSF) não são melhores em 2021, quando a logística é o maior impedimento para manter a presença avançada e ser capaz de defender os postos de controle da ANDSF. Não há SFA suficiente que obrigue o pessoal de logística da ANDSF a levar seu trabalho a sério o bastante para não furtar ou desviar suprimentos.[16]

Devido ao fato de os assessores estadunidenses terem trabalhado para construir forças de segurança da nação anfitriã enquanto essas mesmas forças estavam ativamente engajadas na luta pelo controle de seus países, o instinto de tentar uma reforma completa é compreensível. Os assessores estadunidenses enviados para países do Indo-Pacífico e da África, entretanto, não enfrentarão a tarefa de construir novas forças de segurança durante o combate e devem resistir à tentativa de reconstruir totalmente as forças da nação anfitriã. Isso não quer dizer que ambas as regiões não tenham seus desafios específicos, como as forças armadas na Líbia, Mali, Filipinas e Somália; cada uma tem suas próprias patologias, que são bastante específicas e que tornam a construção de instituições de defesa difícil de codificar em longo prazo.[17] No entanto, deve-se aceitar que as estruturas e modelos militares em vigor existem por uma razão e, como assessor, é necessário maximizar o potencial dentro de um determinado sistema militar, seja para fins políticos dos EUA, falta de recursos para a SFA ou por causa das capacidades da nação anfitriã.

Embora as habilidades entre as forças armadas na África ou no Indo-Pacífico variem consideravelmente, muitos parceiros dos EUA, atuais ou prováveis, que se encontram à beira de um conflito potencial já têm instituições militares bem estabelecidas, normalmente chamadas de forças armadas de nível um. Em vez de entrar em um país com a mentalidade de que as forças armadas da nação anfitriã devem ser reconstruídas, é bem mais provável que os assessores estadunidenses se vejam envolvidos em assistir em melhorias mínimas

e em encontrar maneiras de maximizar a eficiência, especialmente nos níveis de estado-maior. Isso se dá não apenas por causa das capacidades existentes das forças armadas estabelecidas, mas também porque os assessores dos EUA estarão lá pela vontade e a convite de uma nação anfitriã que pode solicitar que seus convidados foquem em áreas específicas. Nesse contexto, uma força de assessoramento deve investir tempo considerável no aprendizado da estrutura das forças de segurança parceiras/aliadas. Isso ocorre porque o assessoramento se concentrará principalmente em melhorias de processo, como capacidades de planejamento, mas com ganhos pequenos. Além disso, os objetivos das atividades de assessoramento dos EUA nos níveis operacional e estratégico podem estar menos focados em melhorar a capacidade das forças armadas da nação anfitriã do que em melhorar a interoperabilidade e as relações de segurança com determinados países. Por exemplo, as Forças de Autodefesa do Japão são forças militares capacitadas, profissionais e totalmente voluntárias que não requerem SFA. No entanto, tanto as Forças de Autodefesa do Japão quanto os EUA poderiam se beneficiar de assessores estadunidenses seniores trabalhando com os estados-maiores de brigadas e divisões japonesas em processos de estado-maior mais complexos, como seleção de alvos ou concepção operativa em múltiplos domínios. Concentrar-se em funções de estado-maior mais sofisticadas com os principais parceiros permite uma melhor integração e interoperabilidade com esses aliados e parceiros no caso de um conflito armado contra um adversário comum. Esses tipos de missões de SFA exigirão uma mudança de mentalidade considerável por parte dos assessores estadunidenses, com base em sua experiência direta de trabalho com os iraquianos e os afegãos. Os assessores que trabalharem com aliados e parceiros mais capacitados precisarão estar preparados para enfatizar a missão de "ligação" mais fortemente do que as missões de "assessoramento" ou "apoio".

Embora os assessores estadunidenses e a Força Singular de que são oriundos se concentrem principalmente em operações de combate em larga escala e manobra de armas combinadas, os assessores também precisam estar preparados para ajustar sua missão e objetivos às necessidades de uma força parceira que pode não estar focada no combate entre forças convencionais. Muitos aliados e parceiros dos EUA em todo o mundo, como a Coreia do Sul ou os Países Bálticos, estão de fato concentrados na defesa contra uma ameaça militar convencional. Isso pode significar focar maneiras de aumentar a capacidade de dissuasão dessas forças parceiras. No entanto, muitos parceiros dos EUA nessas e em outras regiões historicamente empregaram suas forças armadas de outras maneiras. Usando suas forças para desdobrar para outros lugares em apoio às operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas, algumas forças armadas do Indo-Pacífico estão se concentrando mais fortemente na assistência humanitária e resposta a desastres, e isso é algo que provavelmente continuará em uma região cada vez mais ameaçada pelas mudanças climáticas. Em outros locais, como no caso das Filipinas, do Sri Lanka e da Tailândia, os países enfrentam ameaças à segurança interna, empregando suas forças armadas em operações de contrainsurgência e/ou contraterrorismo e funções de segurança pública.

É de suma importância que os assessores dos EUA estejam cientes da história, tradição e cultura que cercam as instituições e o emprego das forças armadas da nação anfitriã e ajam com cuidado em países onde, anteriormente, elas tenham sido utilizadas como uma ferramenta de repressão para regimes autoritários. Os diversos papéis e responsabilidades das forças militares em diferentes países parceiros exigem um envolvimento deliberado nos níveis político e estratégico, antes de empregar assessores, para sinalizar que as Forças Armadas dos EUA estão presentes por motivos verdadeiramente nobres. Em alguns casos, isso exigirá que os assessores militares estadunidenses evitem a manobra de armas combinadas em favor do treinamento logístico e do treinamento médico, os quais são essenciais para os esforços de assistência humanitária e resposta a desastres. Além disso, os assessores precisarão se sentir mais à vontade com as forças da nação anfitriã que se concentram em seus próprios objetivos, em vez dos interesses estadunidenses de segurança nacional. Nesse complicado meio sociopolítico, os interesses estadunidenses podem ser indiretamente alcançados com parcerias por meio de novas relações que estabeleçam diálogo e influência em longo prazo.

Em conflitos recentes, a ânsia de entregar a guerra a uma força de segurança da nação anfitriã muitas vezes levou os assessores estadunidenses a empurrar suas forças parceiras iraquianas ou afegãs em direção aos objetivos designados pelos EUA. Os assessores estadunidenses frequentemente lutavam para alinhar

os objetivos da força da nação anfitriã aos seus, já que fatores como corrupção, lealdades tribais ou pessoais concorrentes ou a simples falta de capacidade poderiam interferir com a capacidade de uma força parceira de atingir um objetivo. No entanto, em um ambiente em que "entregar a luta" ao país anfitrião não é a missão de uma força de assessoramento dos EUA, os assessores devem se sentir mais à vontade para permitir que a nação anfitriã persiga seus próprios objetivos. Isso ocorre porque a competição entre grandes potências exige fortalecer os aliados para que assumam o controle de suas considerações de segurança interna e regional em apoio a uma arquitetura de segurança regional mais robusta; a presença do assessor estadunidense sinaliza uma disposição estratégica para apoiar e viabilizar tais ações. A organização de programas de treinamento e exercícios conjuntos nessa estrutura pode consolidar a disposição da nação anfitriã de assumir a responsabilidade pela construção de instituições de defesa segundo seus próprios termos para, assim, tornarem-se autossuficientes após a partida dos assessores.

> As qualidades que fazem de um oficial ou sargento um bom líder das tropas estadunidenses são as mesmas que fazem um bom assessor de tropas estrangeiras.

"Um capitão, uma equipe, um país": comando de missão e aceitação de risco

Para conduzir uma SFA eficaz nesses Estados fronteiriços, as Forças Armadas dos EUA precisam adotar plenamente os princípios do comando de missão no nível estratégico para permitir que os assessores operem nos níveis táticos. Isso permite que eles improvisem e se adaptem a um contexto dinâmico e ambíguo, onde as autoridades chinesas e russas podem estar criando um ambiente hipercompetitivo para fornecer SFA. O comandante que exerce corretamente a filosofia do comando de missão nesse ambiente desconcertante dá aos comandantes subordinados ampla liberdade para realizar a intenção do comandante como acharem adequado, proporcionando-lhes a flexibilidade necessária para se adaptar à situação no terreno e aproveitar oportunidades efêmeras.[18] As operações descentralizadas de contrainsurgência no Iraque e no Afeganistão, nas quais companhias e pelotões conduziam operações independentes a partir de pequenos postos avançados, muitas vezes representavam a aplicação tática do comando de missão. No entanto, a estratégia geral e a missão de derrotar insurgências e, ao mesmo tempo, construir forças de segurança da nação anfitriã capazes de proteger seus próprios países de forma independente permaneceram uniformes nessas regiões. O trabalho essencial de um comandante de companhia de infantaria no distrito de Mahmudiya, no Iraque, era pouco diferente daquele de um comandante de companhia a mais de 3.000 km de distância no distrito de Dara-I-Pech, no Afeganistão, sem mencionar que ambos tinham de manter vigilância constante contra ataques internos.[19] No entanto, caso liderassem equipes de assessoramento em Cingapura e na Tailândia, esses mesmos dois capitães poderiam ter duas missões fundamentalmente diferentes, dependendo de uma variedade de fatores.

As diferenças podem incluir a forma e o formato das relações de segurança de cada país com os EUA. Isso pode ser subdividido em o que a nação anfitriã pediu que os assessores estadunidenses fizessem e que autoridade os assessores têm ao fornecer diferentes tipos de assistência e treinamento (isto é, assistência letal versus não letal). As coisas podem ser ainda mais complicadas em virtude das relações da nação anfitriã com nações rivais (por exemplo, a China, a Rússia); conflitos internos e desafios de segurança; as bases profissionais e políticas das forças de segurança de cada país; e a história, cultura e política únicas de cada Estado. O modelo de emprego de SFAB de "uma equipe, operando de forma semiautônoma em apoio a um país liderado por um único oficial" exige domínio da filosofia do comando de missão ampliado para o nível estratégico.[20] Isso significa dar liberdade de movimento e espaço para tomada de decisão aos assessores de nível tático para que

Enfermeiro militar designado como assessor para a 1ª Brigada de Assistência às Forças de Segurança e mecânico de viaturas com rodas designado para a mesma brigada (interpretando um soldado das forças internacionais), transportam uma vítima (simulação) para um local seguro durante o Exercício *Advisor Forge* em Fort Benning, Geórgia, 14 de agosto de 2019. (Foto: Pfc. Daniel J. Alkana, Exército dos EUA)

eles possam tomar decisões de nível estratégico; caso contrário, os assessores podem se envolver em acordos *ad hoc* que prejudicam o propósito de sua missão.[21]

De acordo com a Publicação Doutrinária do Exército 6-0, *Comando de Missão: Comando e Controle das Forças do Exército* (ADP 6-0, *Mission Command: Command and Control of Army Forces*), um comando de missão bem-sucedido conta com sete elementos: competência, confiança mútua, entendimento compartilhado, intenção do comandante, ordens de missão, iniciativa disciplinada e aceitação de risco.[22] A maioria desses elementos requer considerações específicas no contexto da missão de assessoramento. Para garantir a competência e estabelecer as bases para a confiança mútua, os assessores precisam ser escolhidos entre os comandantes com melhor desempenho de todos os escalões das Forças Armadas, desde sargentos de menor antiguidade aos oficiais superiores mais antigos. Em vez de criar uma área funcional de assessores, o pessoal mais taticamente proficiente e com capacidade de liderança demonstrada precisa se alternar entre as unidades de assessoramento e o restante da força operacional. As qualidades que fazem de um oficial ou sargento um bom líder de tropas estadunidenses são as mesmas que fazem um bom assessor de tropas estrangeiras.

Os esforços de assessoramento *ad hoc* no Iraque e no Afeganistão (por exemplo, equipes de transição militar) às vezes eram tratados, ocasionalmente, como missões de economia de meios, o que significa que essas funções às vezes eram desempenhadas pelos líderes menos capacitados da unidade cedente. No entanto, o Exército está atualmente no caminho certo para melhorar seu esforço de assistência à segurança, preenchendo suas SFAB com oficiais e sargentos que concluíram as principais missões de liderança e anunciando essas unidades como uma oportunidade de diversificação de experiência para os militares que têm alto desempenho. O Exército deve persistir nesse esforço para recrutar os melhores talentos,

mantendo as SFAB como uma missão cobiçada para os militares de alto desempenho e evitar que se torne um depósito de medíocres. Um esforço semelhante está em andamento nas forças armadas britânicas com a criação do grupo de infantaria especializado, que reflete muitos aspectos da abordagem estadunidense de SFAB, atraindo seus oficiais e sargentos mais talentosos para assessorar as forças estrangeiras. O surgimento do grupo de infantaria especializado apresenta outro caminho para as SFAB se destacarem em atividades de assessoramento, cooperando com um aliado próximo na codificação das melhores práticas e na coordenação de missões desse tipo para maximizar a influência e as parcerias que podem combater a China e a Rússia.

Os comandantes mais antigos de unidades de assessoramento devem estar familiarizados com a degradação do entendimento compartilhado, visto que oferecer assessoramento dentro do país se torna uma experiência altamente fluida e dinâmica. Em muitos casos, decisões e ações imediatas podem ser exigidas por líderes desdobrados no exterior, que não podem esperar pelo longo processo de encaminhamento da documentação de requerimentos e aprovações do estado-maior e de memorandos para registro. Conforme descrito em inúmeras entrevistas com militares estrangeiros, esperar a aprovação de uma cadeia de comando distante é precisamente o que faz os assessores estadunidenses parecerem fracos para os líderes militares estrangeiros.[23]

Com equipes de assessores espalhadas por vários países em um comando geográfico, os comandantes em nível de batalhão e brigada não serão capazes de desenvolver o entendimento da situação profundo necessário para tomar decisões sobre os mínimos detalhes de uma missão. Eles devem confiar no discernimento de seus oficiais subordinados e sargentos que estão imersos no ambiente operacional diariamente. Além disso, a intenção do comandante emitida para os líderes subordinados precisará levar em conta uma variedade mais ampla de partes interessadas. Um capitão encarregado de executar a intenção de um coronel também deve equilibrar isso com as metas e objetivos do embaixador dos EUA e da equipe interagências no país. Os comandantes de escalões mais elevados devem emitir uma intenção que seja ampla o suficiente para ser adaptada à estratégia integrada para o país que cada embaixador está encarregado de executar. Indo mais adiante, os líderes no terreno podem até receber uma intenção do comandante que os autorize especificamente a se desviar razoavelmente dessa intenção em apoio aos objetivos da equipe de país (ou seja, exercer a iniciativa disciplinada). Isso pode até incluir dar autoridade financeira e liberdade de decisão para uma determinada quantia em dólares e permitir que a autoridade das decisões do assessor sinalize condicionalidade para as forças parceiras quando elas cruzarem as "linhas vermelhas". Finalmente, a aplicação do comando de missão a missões de SFA bem-sucedidas exigirá que os comandantes mais antigos reexaminem e ajustem sua aceitação do risco prudente.

Os assessores envolvidos em missões de SFA em outras regiões do mundo, fora do Iraque e Afeganistão, frequentemente precisarão estar à vontade com níveis mais baixos de proteção da força enquanto trabalharem com homólogos da nação anfitriã. Uma das lembranças mais dolorosas de prestar assessoramento no Iraque e no Afeganistão tem sido o problema de ataques internos, em que soldados treinados da nação anfitriã viraram suas armas contra seus assessores estadunidenses em ataques conhecidos como *green on blue*, ou seja, ataques às forças da coalizão pelas forças anfitriãs.[24] Embora as táticas e técnicas militares dos EUA tenham evoluído para mitigar parcialmente a ameaça de ataque interno, como o uso de "anjos da guarda"[NT] para fornecer proteção aos assessores, essas tragédias são um grande motivo de preocupação para os líderes militares ao longo de toda a cadeia de comando. As interações entre assessores estadunidenses e as forças armadas da nação anfitriã são acompanhadas por equipes robustas de segurança, e fotografias de oficiais afegãos com seus assessores estadunidenses quase sempre mostram o militar estadunidense usando colete e capacete balísticos, enquanto o homólogo afegão não usa esses tipos de equipamentos de proteção individual.

Embora cada missão de SFA comece com uma análise detalhada da ameaça local e dos recursos disponíveis para determinar os equipamentos de proteção necessários, pode haver uma tentação entre os assessores seniores de voltar ao que estavam acostumados durante suas várias missões no Iraque e Afeganistão. Estar mentalmente preparado para aceitar um certo nível de risco com a proteção da força é algo que se aplica aos detalhes mais mundanos do trabalho de um assessor militar — onde

NT: Um militar armado que zela pela segurança aproximada do grupo, observando a interação entre integrantes das forças da coalizão e das forças da nação anfitriã e que tenta identificar as pessoas que estariam envolvidas em ataques ou para se contrapor a uma eventual agressão.

eles moram, como viajam, o que vestem, se e como estão armados, etc. Uma postura de proteção da força no Indo-Pacífico ou na África Subsaariana que se assemelha ao que os assessores militares adotaram no Iraque e no Afeganistão servirá apenas para desagradar as forças parceiras em países muito mais seguros. Isso também se traduz em assessores obtendo celulares que operam em qualquer país, com WhatsApp instalado, para que possam se manter em comunicação constante com as forças parceiras e fornecer atualizações em tempo real para sua equipe de assessoramento e liderança. Embora alguns possam ver isso como uma violação de segurança, essa é a dura realidade de qualquer missão de assessoramento, e as forças parceiras desejarão desenvolver um relacionamento com seu assessor por meio de mensagens de texto e conversas em grupo. Participar de tais atividades sinalizará a disposição de um assessor de desenvolver relacionamentos interpessoais com forças aliadas e parceiras para o bem maior da missão.

Conclusão

À medida que os EUA continuam a enfatizar a competição entre grandes potências, suas Forças Armadas realizarão um número crescente de missões de assessoramento militar enquanto a nação luta para manter sua influência global.[25] O futuro de missões de SFA bem-sucedidas fora da área restrita do Oriente Médio depende, cada vez mais, de uma força de assessoramento ágil que possa ajustar os conjuntos de missão, mantendo-os alinhados aos interesses de segurança nacional dos EUA de capacitar parceiros e aliados. Isso requer se libertar das armadilhas mentais de operar em países falidos, onde a construção do país colidiu com o combate a uma insurgência. Para tanto, é preciso reenfatizar a importância de trabalhar com parceiros militares já capacitados, que terão sua própria maneira institucionalizada de conduzir as atividades.

Os assessores estadunidenses precisarão se sentir à vontade ajudando parceiros capacitados a fazerem melhorias pequenas, especialmente em áreas menos glamorosas, como logística, manutenção e registros (por exemplo, registro de trabalho administrativo). Eles precisarão aceitar os objetivos e resultados da nação anfitriã em um grau muito maior do que durante uma grande campanha de contrainsurgência. Além disso, os comandantes mais antigos das unidades de assessoramento estadunidenses precisarão adotar totalmente o comando de missão para permitir que os assessores mais modernos tenham flexibilidade para modificar a execução de sua missão para obter melhor integração com os objetivos da equipe local dos EUA.

Por fim, o modelo de desdobramento de pequenas equipes de assessores em uma área de operações geograficamente ampla exigirá um grau elevado de aceitação de risco por parte da alta liderança das Forças Armadas dos EUA. Assessores acostumados a um comboio de veículos blindados e de grupos de combate de infantaria por causa de suas experiências anteriores em operações acabarão falhando em sua nova missão se forem incapazes de aceitar o risco prudente para construir confiança genuína com sua força parceira. Sem uma confiança autêntica entre assessor e parceiro na linha de frente, uma missão de SFA e, em última instância, a parceria estratégica com base na qual ela ocorre, têm chances limitadas de sucesso. Os assessores e seus superiores precisam se sentir cômodos com o que é incômodo, como conduzir a SFA por meio do WhatsApp, e começar a pensar além da região do Oriente Médio, pois os concorrentes estratégicos não têm restrições em seu desejo de isolar a influência estadunidense. ■

As opiniões, conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade de cada autor e não refletem, necessariamente, as opiniões do Exército ou da Força Aérea dos EUA. Este material é baseado no trabalho apoiado pelo Gabinete de Pesquisa Científica da Força Aérea (Air Force Office of Scientific Research) sob o número de prêmio FA9550-20-1-0277.

Referências

1. "Security Aid Dashboard", Security Assistance Monitor, acesso em 23 nov. 2020, http://securityassistance.org/content/security-aid-dashboard.

2. Stephen Biddle, Julia Macdonald, and Ryan Baker, "Small Footprint, Small Payoff: The Military Effectiveness of Security Force Assistance", *Journal of Strategic Studies* 41, no. 1-2 (2018):

p. 89-142; Jahara Matisek and Joshua Williamson, "Limited Wars in the Periphery: The Dilemma of American Military Assistance", *Expeditions with MCUP* (May 2020), https://doi.org/10.36304/ExpwMCUP.2020.03.

3. Robert Gates, "A Balanced Strategy", *Foreign Affairs* 88, no. 1 (January-February 2009): p. 29-30, acesso em 23 nov. 2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2009-01-01/balanced-strategy.

4. Michael X. Garrett, "The 'By, With, and Through' Approach: An Army Service Component Command Perspective" (white paper, Shaw Air Force Base, SC: U.S. Army Central, 7 September 2017).

5. David M. Witty, Iraq's Post-2014 *Counter Terrorism Service* (Washington, DC: The Washington Institute for Near East Policy, 2018); Todd C. Helmus, *Advising the Command Best Practices from the Special Operations Advisory Experience in Afghanistan* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2015). O Serviço de Contraterrorismo do Iraque foi criado em 2003 com o apoio das Forças Especiais dos EUA (*U.S. Special Forces*, USSF) e tornou-se seu próprio comando em 2007. A primeira unidade do Corpo de Comando Afegão foi criada em 2007 sob a supervisão do USSF e transformada no Comando de Operações Especiais em 2011.

6. Michael J. Eisenstadt and Kenneth M. Pollack, "Training Better Arab Armies", *Parameters* 50, no. 3 (Autumn 2020): p. 95-111.

7. Conhecimento do autor em primeira mão.

8. Bill Roggio and Alexandra Gutowski, "Mapping Taliban Control in Afghanistan", FDD's Long War Journal, acesso em 23 nov. 2020, https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan.

9. A ironia desse desempenho anual de quase vencer a guerra foi mais bem apontada pelo site satírico Duffel Blog by Cat Astronaut, "'We're Making Real Progress,' Say Last 17 Commanders in Afghanistan" ("'Estamos progredindo', dizem os últimos 17 comandantes no Afeganistão") acesso em 14 dez. 2020, https://web.archive.org/web/20201103190135/https://www.duffelblog.com/2017/02/weremaking-real-progress-say-last-17-commanders-in-afghanistan/. É uma paródia tirada de exemplos do mundo real, incluindo o artigo "Eight Signs our Afghan Efforts are Working" ("Oito Sinais de que Nossos Esforços no Afeganistão Estão Funcionando"), de Richard H. M. Outzen, publicado no *Joint Force Quarterly 80*, no. 1 (2016): p. 6-16; Gerry J. Gilmore, "Iraqi Troops Demonstrate 'Tremendous Progress,' Colonel Says", Office of the Secretary of Defense Public Affairs, 4 September 2008, acesso em 23 nov. 2020, https://www.dvidshub.net/news/23215/iraqi-troops-demonstrate-tremendous-progress-colonel-says; Matthew W. Markel, "Building Partner Security Forces: Sometimes War Is the Answer", *Joint Force Quarterly* 42 (2006): p. 76-79.

10. Eli Lake, "The Kurds Have Paid Dearly for Trump's Recklessness", Bloomberg, 17 September 2020, acesso em 23 nov. 2020, https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-09-17/kurds-have-paid-dearly-for-trump-s-reckless-withdrawal-from-syria; Jahara Matisek and Michael W. Fowler, "The Paradox of Security Force Assistance after the Rise and Fall of the Islamic State in Syria-Iraq", *Special Operations Journal* 6, no. 2 (2020): p. 118-38, http://dx.doi.org/10.1080/23296151.2020.1820139.

11. The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, December 2017).

12. Jakub J. Grygiel and A. Wess Mitchell, *The Unquiet Frontier: Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2017).

13. "2d SFAB, Deployed to Iraq", Army.mil, 1 October 2019, acesso em 23 nov. 2020, https://www.army.mil/article/227919/2d_sfab_deployed_to_iraq.

14. Michael Knights, *The Future of Iraq's Armed Forces* (Baghdad: Al-Bayan Center, 2016); Jahara Matisek, "The Crisis of American Military Assistance: Strategic Dithering and Fabergé Egg Armies", *Defense & Security Analysis* 34, no. 3 (2018): p. 267-90, https://doi.org/10.1080/14751798.2018.1500757.

15. Kirkpatrick, David, "Graft Hobbles Iraq's Military in Fighting ISIS", *New York Times* (site), 23 November 2014, acesso em 23 nov. 2020, http://www.nytimes.com/2014/11/24/world/middleeast/graft-hobbles-iraqs-military-in-fighting-isis.html.

16. Trabalho de campo e entrevistas, Kandahar, Afeganistão, janeiro a setembro de 2020.

17. Alexandra Kerr and Michael Miklaucic, eds., *Effective, Legitimate, Secure: Insights for Defense Institution Building* (Washington, DC: Center for Complex Operations, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2017).

18. Demetrios A. Ghikas, "Taking Ownership of Mission Command", *Military Review* 93, no. 6 (2013): p. 23-30. [NT: "Adotando o Comando de Missão", *Military Review*, Edição Brasileira, Novembro-Dezembro 2013, p. 47-56, https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20131231_art008POR.pdf.]

19. Austin Long, "'Green on Blue': Insider Attacks in Afghanistan", *Survival* 55, no. 3 (2013): 167-82, https://doi.org/10.1080/00396338.2013.802860; Stavros Atlamazoglou, "Are US and Allied Units in Iraq in Danger of Insider Attacks?", SOFREP (Special Operations Forces Report), 5 January 2020, acesso em 23 nov. 2020, https://sofrep.com/news/are-us-and-allied-units-in-iraq-in-danger-of-insider-attacks/.

20. Kyle Rempfer, "Army SFAB Enterprise Changes Leaders as It Begins Sending Smaller Teams Out Globally", *Army Times* (site), 5 August 2020, acesso em 23 nov. 2020, https://www.armytimes.com/news/your-army/2020/08/05/army-sfab-enterprise-changesleaders-as-it-begins-sending-smaller-teams-out-globally/.

21. William Reno, "The Politics of Security Assistance in the Horn of Africa", *Defence Studies* 18, no. 4 (2018): p. 498-513, https://doi.org/10.1080/14702436.2018.1463819.

22. Army Doctrine Publication 6-0, *Mission Command: Command and Control of Army Force* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 31 July 2019).

23. Trabalho de campo do autor e entrevistas com militares dos Estados membros da OTAN, Afeganistão, Colômbia, Etiópia, Iraque, Jordânia, Ruanda, Senegal, Uganda, Ucrânia, Emirados Árabes Unidos, 2011-2020.

24. David BaMaung et al., "The Enemy Within? The Connection between Insider Threat and Terrorism", *Studies in Conflict & Terrorism* 41, no. 2 (2018): p. 133-50, https://doi.org/10.1080/1057610X.2016.1249776. Quase todos os ataques internos ocorrem no Afeganistão.

25. Jahara Matisek, "International Competition to Provide Security Force Assistance in Africa", *PRISM: Journal of Complex Operations* 9, no. 1 (2020): 102-13, acesso em 23 nov. 2020, https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/2383173/international-competition-to-provide-security-force-assistance-in-africa-civil/.