

State-building in the context of the Empire in Denial: the case of the CPA in Iraq (2003-2004)

O state-building no contexto do Império em Negação: o caso da CPA no Iraque (2003-2004)

Natali Laise Zamboni Hoff, University of Paraná
Ramon Blanco, Federal University of Latin-American Integration

Abstract—State-building processes have become increasingly important on the international stage, becoming important tools for the stabilization of post-conflict countries and the promotion of peace. Despite the centrality that these processes occupy in international politics, the understandings on them are mostly composed of technical and administrative analyzes on the construction of state institutions through external actors. This type of approach allows the political character of the state-building to be subtracted and the exercise of power is denied. That is why David Chandler says that the Empire is in denial and seeks through the bureaucratic and therapeutic formulas of state-building to evade its responsibility but without stopping to regulate and control non-Western states. Taking this into account, this article seeks to understand the dynamics and practices involved in the process of (re)construction of the State in Iraq (2003-2004), led by the Coalitional Provisional Authority (CPA). The research seeks to see if the Iraqi case can be understood from David Chandler's contributions to the Empire in Denial. For this, the work is divided into three sections, the first presents Chandler's definition of the Empire in denial and which are the main mechanisms of regulation and control contained in its context. The second section focuses on the CPA's performance in Iraq, noting the measures and strategies used by the organization in Iraq. The third section deals with the construction of the rule of law in Iraq and how it was used by the occupation forces to deny the power exercised and evade responsibility in the face of the difficulties of the process.

Keywords—State-Building, Iraq, CPA.

Resumo—Os processos de *state-building* vêm adquirindo cada vez mais relevância no cenário internacional, convertendo-se em importantes ferramentas para a estabilização de países pós-conflitos e promoção da paz. Apesar da centralidade que esses processos ocupam na política internacional, as compreensões sobre eles são majoritariamente compostas por análises técnicas e administrativas sobre a construção de instituições estatais por intermédio de atores externos. Esse tipo de abordagem permite que o caráter político do de *state-building* seja subtraído e o exercício do poder seja negado. Por isso, David Chandler diz que o Império está em negação e busca através das fórmulas burocráticas e terapêuticas do state-building evadir a sua responsabilidade, mas sem deixar de regular e controlar os Estados não-ocidentais. Tendo isso em conta, esse artigo busca compreender as dinâmicas e práticas envolvidas no processo de (re)construção do Estado no Iraque (2003-2004), liderado pela *Coalitional Provisional Authority* (CPA). A pesquisa busca observar se o caso iraquiano pode ser entendido a partir das contribuições de David Chandler sobre o Império em Negação. Para isso, o trabalho está dividido em três seções, na primeira apresenta-se a definição de Chandler sobre o Império em negação e quais os principais mecanismos de regulação e controle contidos em seu contexto. A segunda seção concentra-se na atuação da CPA no Iraque, observando as medidas e estratégias utilizadas pela organização no país. A terceira seção trata da construção do Estado de Direito no Iraque e como ele foi utilizado pelas forças de ocupação para negar o poder exercido e evadir a responsabilidade frente às dificuldades do processo.

Palavras-Chave—State-Building, Iraque, CPA.

Submitted—17-05-2017. **Accepted**—19-12-2017.



1 Introdução

O *state-building* pode ser definido como o processo através do qual são construídas ou reconstruídas as instituições de governança de um Estado, sendo essas instituições responsáveis por proporcionar a segurança física e econômica dos cidadãos que habitam esse Estado (Chandler 2006, 1). A construção de Estados por atores internacionais tem sido largamente utilizada após o fim da Guerra Fria como uma importante estratégia para estabilizar países pós-conflitos e promover a paz (Newman 2013, 142). Por conta disso os processos de *state-building* têm ocupado um espaço central nas discussões de política internacional nas últimas décadas. No entanto, apesar do foco concedido ao envolvimento externo na construção de um Estado, o compromisso teórico com o entendimento do *state-building* como um quadro político ainda é limitado (Chandler 2006, 4). Isso ocorre, principalmente em virtude da primazia concedida às questões técnicas envolvidas no *state-building*.

A construção de instituições estatais, com o fim de capacitar Estados está no centro “de uma narrativa triangular que funde noções, aparentemente distantes, de segurança, desenvolvimento e paz” (Blanco 2017, 83). Estas noções são abordadas tradicionalmente pelos estudiosos de relações internacionais a partir de perspectivas e expectativas de resultados diferentes. No entanto, como destaca Blanco (2017, 83), a fusão dessas concepções permite, através dessa narrativa triangular, a conclusão de que sem segurança não haverá desenvolvimento; e, como o desenvolvimento é imprescindível para a consolidação de um ambiente seguro, sem ele não há segurança e tanto o desenvolvimento, quanto a segurança são essenciais para a transformação de conflitos violentos e para a consolidação da paz. Nesse sentido, o de *state-building* é cada vez mais compreendido como uma ferramenta técnica e burocrática

essencial para transformação de cenários violentos. A compreensão do de *state-building* como um mecanismo capacitador de Estados acaba por despolitizar o processo e invisibilizar as relações de poder que permeiam essas intervenções. Para David Chandler (2006, 8-9), em sua descrição do Império em Negação, essas práticas acabam por constituir um novo quadro de dominação, baseado na negação do poder e da responsabilidade ocidentais. Desse modo, o exercício do poder na atualidade é disfarçado através da construção discursiva da ideia de parceria entre os Estados intervindos e os agentes internacionais. Esse fato não torna essas intervenções menos invasivas; muito pelo contrário, acaba permitindo a instauração de métodos de regulação e controle muito mais profundos do que os tradicionais. A forte ingerência de atores externos acaba impedindo o estabelecimento de vínculos entre os Estados que sofrem a intervenção e as suas sociedades. O resultado disso é o fenômeno dos “Estados Fantasmas”, que constituem-se em Estados que possuem o reconhecimento internacional de sua soberania, contudo, carecem de legitimidade e representatividade internas. Mesmo em situações nas quais o poder é exercido por meio de mecanismos tradicionais, como a invasão e ocupação de um país por poderes estrangeiros, há um grande esforço para negar o poder e evadir a responsabilidade por parte das potências ocupantes (Chandler 2006, 8). A invasão do Iraque em 2003, por uma coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos, é um ótimo exemplo disso. A vitória das forças ocupantes foi comemorada discretamente e a soberania iraquiana foi devolvida aos agentes locais em junho de 2004. Tendo em conta tal referencial, esse artigo analisa o processo de de *state-building* no Iraque, concentrando-se na atuação da Coalizão de Autoridade Provisória (Coalitional Provisional Authority - CPA) durante o período que esteve à frente da (re)construção do Iraque. Busca-se observar através de quais práticas o poder assume a forma da negação nesse processo.

O estudo do caso iraquiano foi escolhido por se constituir em um *least likely case*. Como aponta Renato Perissinoto (2013, 156), os *least likely cases* “são aqueles que, de acordo com uma teoria, menos deveriam produzir um resultado, mas o produzem”. Dessa maneira, se a teoria passa por

• **Natali Hoff**, Master's student of Political Science, University of Paraná (PPGCP/UFPR). **Ramon Blanco**, Professor of the Federal University of Latin-American Integration (UNILA).

E-mail: Natali.hoff@gmail.com and ramon.banco@gmail.com

esses casos menos favoráveis, ela deverá conseguir passar também por outros casos mais simples. O caso do Iraque, como já mencionado, constituiu-se em uma invasão de um país soberano por potências internacionais e na consolidação de uma ocupação formal do território após o fim do conflito. A CPA tornou-se o órgão responsável não apenas pela reconstrução das instituições iraquianas, mas também pela administração e governo do Estado entre 2003-2004. Esses fatores indicam um exercício direto e formal do poder, de modo que o Iraque não deveria ser entendido a partir da concepção do Império em Negação. Todavia, quando observamos mais profundamente o caso, percebe-se que a atuação da CPA e do governo americano estiveram imbuídas por ações que visavam a negação do poder e evasão da responsabilidade. A própria transição do poder da CPA para um governo interino iraquiano foi acelerada, de modo que a soberania iraquiana voltasse para atores nacionais o mais rápido possível. Para demonstrar essas relações e dinâmicas de regulação e poder nas relações internacionais, este artigo está dividido em três seções e ampara-se na análise de documentos emitidos pela CPA e de fontes secundárias sobre o caso. Na primeira seção apresenta-se a ideia do Império em negação desenvolvida por David Chandler (2006). Já na segunda seção, aborda-se a atuação da CPA no Iraque, observando através de quais mecanismos o Estado iraquiano foi reconstruído após o fim do conflito. Na terceira seção é analisado como a atuação da CPA pode ser entendida a partir da concepção do Império em negação, demonstrando como a construção do Estado de Direito foi utilizada como um mecanismo de negação do poder no Iraque.

2 O Império em Negação e o exercício do poder através da prática do *State-Building* no cenário Internacional

Para compreender a ideia de David Chandler sobre o Império em Negação, primeiramente é preciso se aprofundar no estudo do mecanismo de poder mais utilizado nesse contexto: os processos de (re)construção de Estados. O de *state-building* é visto como um processo de fortalecimento das capacidades do Estado através da

intervenção externa, tornando-se um conceito central nas ações e nos discursos dos atores internacionais (Guevara 2008, 348). Ele ganhou força no cenário internacional à partir das intervenções humanitárias da década de 1990, passando a se consolidar com as políticas de combate ao terrorismo norte-americanas, após os Ataques de 11 de Setembro de 2001. Segundo Chandler (2006, 32), o debate, nos anos 1990, pautava a intervenção internacional a partir do embate entre o direito a intervenção e o direito à soberania de um Estado. No decorrer desse período, o Estado não-ocidental foi alvo de inúmeras intervenções externas e abertamente coercitivas, relacionadas à responsabilidade de proteger¹. Atualmente, a retórica mais recorrente no meio internacional refere-se ao *state-building* termos de responsabilidade compartilhada ou pela ideia de novas parcerias entre Estados e Organizações Internacionais. Essa abordagem permite a consolidação de novas formas de regulação e intervenção em Estados pós-conflito. O *state-building*, como uma prática aplicada em cenários pós-conflitos, pode ser definido como o processo através do qual são reguladas as relações de um Estado com a sua própria população (Blanco 2014, 302). Contudo, nos últimos tempos ele tem sido entendido como um processo meramente institucional e capacitador de instituições, deixando de lado questões políticas e sociais. Nesse tipo de interpretação, foca-se no fortalecimento da governança interna a partir da reconstrução dos aparelhos burocráticos do Estado. Sob este entendimento, a primazia do processo está na criação de instituições legítimas e efetivas, capazes de exercer autoridade e proporcionar segurança aos seus cidadãos. Por conta disso os processos de construção de Estados optam por uma arquitetura estatal pequena, ancorada

1. Responsabilidade de Proteger é um compromisso político firmado por todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse compromisso está representado no relatório *The Responsibility to Protect* publicado no ano de 2001. O princípio central do relatório baseava-se na premissa de que a soberania implica a responsabilidade de proteger a populações e não apenas o Estado. Assim, quando uma população sofre algum dano grave, como resultado de uma guerra interna, da insurgência, da repressão ou até mesmo do fracasso do Estado, e o Estado em questão não está disposto a deter ou evitar, o princípio da não intervenção cede a responsabilidade internacional de proteger (*The Responsibility to Protect* 2001, XI).

nos modelos de democracias liberais e interconectados com a rede global de governança (Richmond 2014, 64). Essas escolhas advêm da abordagem mais técnica e funcional do Estado feita pelos agentes internacionais. Nesse sentido, o Estado é entendido como um conjunto de instituições que podem ser construídas e fortalecidas por atores externos e/ou assumidas temporariamente por administrações internacionais (Guevara 2008, 348). Assim, o *state-building* implica o desenvolvimento de vários mecanismos internacionais que objetivam enfrentar os casos de colapso de Estados, ou ainda, os Estados autoritários e que representam uma ameaça às suas próprias populações (Chandler 2006, 26). Os agentes internacionais intervêm nesses Estados a fim de capacitar as suas instituições e fomentar o exercício da boa governança. Essas interações são descritas em termos de parceria e de empoderamento. No entanto, representam a forma mais profunda de regulação e controle de Estados no sistema internacional. Isso decorre da ideia de que a fragilidade institucional de Estados pós-conflitos ou autoritários é uma preocupação mundial e deve ser combatida através das práticas capacitadoras do *state-building*. Grande parte da literatura sobre o *state-building* se concentra em apresentar soluções técnicas e burocráticas para a problemática da fragilidade do Estado, indicando caminhos e instituições a serem seguidos. Essas críticas seguem o modelo teórico das *problem solving theories* descritos por Robert Cox (1981). As teorias do tipo *problem solving* enfatizam a necessidade de se representar o mundo como ele é e, por intermédio desse caráter normativo e assertivo sobre a realidade, fixar padrões e parâmetros para um problema particular de um sistema social (Cox 1981, 208). Assim, as abordagens tecnocratas do *state-building* acabam conformando uma forma de entender e fazer os processos de construção das instituições estatais em países pós-conflitos. Esse movimento favorece a despolitização do *state-building* e justifica a forte ingerência externa no mesmo. Chandler (2006, 5) ressalta que o *state-building* é encarado como uma questão de desenvolvimento de conhecimento especializado internacional, que busca melhorar os quadros de governança dos Estados não Ocidentais. Isso acaba por encobrir o propósito de regulação e controle existentes nessas prerrogati-

vas. Para mascarar esse quadro político, a fragilidade estatal é descrita como oriunda de instituições e sistemas de governança fracos e com falta de liderança, vontade política e capacidade para produzir bens públicos essenciais (Blanco 2014, 293). De acordo com Francis Fukuyama (2004, IX), a fragilidade estatal pode ser entendida como uma fonte de ameaças a toda sociedade internacional. Assim, as ações internacionais, em busca da consolidação da paz em sociedades pós-conflitos, acabam por tornarem-se um exercício de construção de Estados. Por conseguinte, o objetivo não é somente perseguir a pacificação dessas sociedades, mas também, a estabilidade no cenário internacional, evitando que Estados considerados fracos exportem insegurança para o ocidente (Newman 2013, 142). Os Estados Unidos, após o 11 de Setembro, foram grandes difusores dessa ideia. Os temores americanos quanto aos Estados frágeis podem ser observados na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de 2002, a qual dizia que "a América está agora menos ameaçada pelos Estados conquistadores do que pelos fracassados" (NSS 2002, Seção 1). Essas compreensões são de suma importância para o desenvolvimento e legitimação das práticas de *state-building* nos dias atuais. Elas possibilitam o alargamento das intervenções para além das localidades marcadas por conflitos armados, incluindo grande parte dos países não-ocidentais, que não se adequam as normas ocidentais de boa governança. Foi através da mudança nas abordagens teóricas sobre o Estado, que o *state-building* passou a ser entendido como a melhor resposta aos problemas internos de Estados pós-conflitos. Essa mudança se deu com a relação estabelecida entre o conceito de soberania e a ideia de capacidade estatal (Chandler 2006, 26). A soberania passou a ser associada com uma série de fatores que vão além da independência política e jurídica de um Estado. Tradicionalmente, a soberania é definida como a posse de autonomia jurídica e política, sendo ela um conceito legal incondicional e indivisível (Ibidem, 32). Isso pode ser visto na definição de Robert Jackson:

“[...]

legal, que estabelece um que um estado soberano não é subordinado a outro, mas é necessariamente igual pelo direito internacional [...] A soberania

é absoluta (incondicional) e ou está presente ou está ausente. Quando um país é soberano, ele é independente categoricamente: não há condição intermediária. Unitária (indivisível) na medida em que um Estado soberano é uma autoridade suprema dentro da sua jurisdição” (1990, 32).

Dessa maneira, antes do processo de descolonização no século XX, o Estado soberano era apenas uma das formas de *status* jurídico existentes, havendo ainda os protetorados, as colônias, os domínios e os mandatos (Jackson 1990, 33). Todas essas formas jurídicas se assemelhavam pela subordinação a um poder estrangeiro e pela negação da soberania jurídica a essas localidades (Ibidem, 33). Contudo, após a descolonização do Terceiro mundo, o conceito de soberania passou a ser redefinido em termos de capacidades estatais. Isso aconteceu, sobretudo, devido às dificuldades na consolidação de instituições governamentais fortes nos Estados pós-coloniais. Dessa maneira, a soberania passou a designar mais do que o reconhecimento internacional da autonomia de um Estado, mas também, a capacidade de um Estado em prover um ambiente seguro, democrático e favorável para o desenvolvimento econômico (Chandler 2006, 33). Para Chandler (2006, 33), essa reconceptualização da soberania é feita de três maneiras. Primeiro, a soberania é redefinida como uma capacidade variável, e, não mais, como um direito indivisível. Isso acaba por minar o princípio de igualdade presente na Carta das Nações Unidas. Em segundo lugar, a soberania, ao ser redefinida como um dever ou uma responsabilidade legítima os mecanismos externos de regulação e intervenção. E, em terceiro lugar, acaba-se por exagerar a importância formal da soberania jurídica internacional, facilitando assim, o enquadramento da dominação externa como uma parceria ou um contrato voluntário. Todo o quadro normativo e político envolvendo a soberania favorece o exercício do poder de uma forma indireta. As potências ocidentais não assumem mais a responsabilidade legal para com um território, embora não deixem de exercer sua influência e controle pelo globo. A redefinição da soberania permite que o *state-building* seja entendido como um processo capaz de estabelecer os arranjos institucionais necessários para manter a ordem doméstica de um país e, conseqüentemente, a

sua soberania interna, sem abdicar dos direitos ao autogoverno e da soberania internacional (Chandler 2006, 42). Contudo, essa forma de compreensão acaba por ofuscar a deterioração da soberania interna dos Estados alvos das intervenções internacionais. Nessa nova roupagem, a soberania jurídica é mantida, permitindo que as instituições internacionais se apresentem como facilitadoras do desenvolvimento e não como poderes externos coercitivos (Ibidem, 43). As intervenções passam a ser compreendidas nesse contexto como formas de reforçar a soberania e não de enfraquecê-la. As novas relações envolvidas no *state-building* acabam por dar origem ao fenômeno dos Estados Fantasmas (Chandler 2006, 43). David Chandler (2006, 43-47) define os Estados Fantasmas como aqueles que possuem a soberania jurídica internacional, mas que acabam cedendo poder político às instituições ocidentais, perdendo a sua representatividade e legitimidade internas. Dessa maneira, esses Estados possuem estruturas administrativas e de governança sólidas no papel, após o processo, no entanto, a esfera política é atrofiada, impedindo a coesão interna dessas sociedades e dificultando a superação das divisões sociais e políticas. A falta de autogoverno impede que esses Estados se relacionem de maneira mais profunda com as suas populações e representem a expressão coletiva de suas sociedades. Os Estados do Afeganistão, Iraque e Bósnia são bons exemplos desse fenômeno, já que possuem a soberania formal e até mesmo governos eleitos, contudo, a dependência da intervenção externa impede o desenvolvimento da esfera política doméstica. A característica do *state-building*, de buscar estabelecer um conjunto de técnicas e estratégias voltadas para a administração e governança do Estado é reconhecida por Chandler como uma forma de despolitizar o processo e, com isso, escapar da responsabilidade contida nele (Chandler 2006, 52). Os impactos das práticas do *state-building* no contexto do império em negação são profundos e corrosivos, ocasionando a dependência dos Estados que sofrem intervenções aos atores internacionais. Além disso, os laços entre o Estado e a sociedade são enfraquecidos, já que o *state-building* não responde às exigências internas, mas sim, aos interesses externos. Esses Estados não são o resultado das lutas políticas locais e acabam não refletindo os

aspectos sociais, culturais e políticos de suas populações. Os atores locais convertem-se em receptores passivos da construção de suas instituições e buscam adaptar-se às condições estabelecidas pelos agentes internacionais. A internacionalização e um certo grau de informalidade do estado são dinâmicas relevantes em tempos de construção do Estado (Guevara 2008, 349). As intervenções internacionais são agora mascaradas através discursos e técnicas de parceria. As práticas de *state-building* buscam (re)construir as instituições desde a base da administração pública, estabelecendo novos sistemas de governança e regulação nos Estados. As reformas implementadas dizem visar o fortalecimento do Estado, porém acabam por corroer a sua capacidade de autogoverno e as possibilidades de representar a sua sociedade. O *state-building* trata de problemas políticos e sociais de forma técnica, ofuscando as relações reais de poder que existem para além dos discursos de empoderamento e parceria. (Chandler 2006, 51-53). O Império está em negação não por não intervir e regular, mas sim, por traduzir a sua ingerência em um tom tecnicista e burocrático de auxílio a Estados com dificuldades. Nesse contexto, o *state-building* converteu-se em um dos principais meios de regulação e imposição da ordem internacional a Estados não Ocidentais por parte das instituições internacionais e das potências Ocidentais (Chandler 2006, 9). O *state-building* é o modo pelo qual os Estados Ocidentais se apropriam dos processos decisórios internos dos Estados não Ocidentais, regulando a ligação entre essas instituições e suas sociedades (Ibidem, 10). Tendo esses mecanismos de poder e regulação apresentados em mente, na próxima seção analisaremos a atuação da CPA no processo de (re)construção do Iraque.

3 O Império em Negação e o exercício do poder através da prática do State-Building no cenário Internacional

A Guerra do Iraque (2003) constituiu-se em um dos eventos mais polêmicos e contestados no início do século XXI. A invasão do território iraquiano foi parte da estratégia norte-americana² de com-

bate ao terrorismo e não contou com o total apoio da comunidade internacional. Pelo contrário, a guerra foi considerada ilegal de acordo com as regras do direito internacional e do sistema internacional de paz e segurança estabelecido no pós Segunda Guerra Mundial (Bali 2005, 433). O governo de George W. Bush justificou o conflito devido à suposta existência de armas de destruição em massa no Iraque e pela “ligação” entre o governo de Saddam e a Al-Qaeda³. Ainda, a invasão do Iraque e destituição de Saddam, faziam parte da estratégia estadunidense para levar a democracia ao Oriente Médio, servindo de exemplo para outros regimes autoritários da região (Hiltermann 2007, 5). Essas justificativas acabaram sendo motivos de controvérsias entre os atores internacionais, sobretudo pela não autorização da operação pelo Conselho de Segurança da ONU e, por não terem sido encontradas armas de destruição em massa no Iraque após a invasão. O conflito teve uma evolução rápida e, menos de um mês após a invasão, o regime de Saddam havia sido derrotado. Diferentemente de outras intervenções internacionais, o Iraque foi tratado legalmente como uma nação conquistada e um território ocupado. No dia 22 de maio de 2003 o Conselho de Segurança da ONU reconheceu formalmente os Estados Unidos e o Reino Unido como os poderes ocupantes no país (Dobbins et al. 2009, XIII). A estratégia pós-guerra das forças ocupantes foi a de assumir o governo direto do Iraque, em vez de ceder o poder para uma administração civil da ONU. Esse fato poderia indicar que o caso do Iraque contrariou a análise proposta por David Chandler. Todavia, a maneira como o governo norte-americano e demais agentes internacionais lidaram com a ocupação do país, acabou por enunciar as formas de poder e regulação do império em negação. É importante destacar que a invasão do Iraque e a consequente queda do regime *ba'athista* ocasionaram um profundo vácuo de poder no país. O plano inicial para o Iraque pós-conflito envolvia a ideia de que a coalizão eliminaria Hussein e seus associados do poder, mas as estruturas burocráticas do Estados per-

2. A Guerra do Iraque fazia parte da Doutrina Bush, política de segurança neo-conservadora norte-americana após do Ataques de 11 de Setembro de 2001.

3. George W. Bush colocou o Iraque, juntamente com Irã e Coreia do Norte, dentro de um grupo de países considerados apoiadores ou facilitadores do terrorismo, o qual foi denominado de “eixo do mal”.

maneceriam no lugar (Ward 2005, 3). Contudo, após a queda do Saddam, constatou-se que as instituições iraquianas haviam se deteriorado a tal ponto que não poderiam servir de base para as reformas previstas para o Iraque. Esse cenário exigiu das forças ocupantes o compromisso com a (re)construção do Estado iraquiano (um processo de George W. Bush colocou o Iraque, juntamente com Irã e Coréia do Norte, dentro de um grupo de países considerados apoiadores ou facilitadores do terrorismo, o qual foi denominado de “eixo do mal”.⁴). Por consequência, as duas questões mais importantes no início da ocupação americana no Iraque foram: “como governar e como sair” do país (Bali 2005, 434). Essas questões são primordiais em processos de *state-building*, ainda mais em um caso contestado como foi o Iraque. Esses dois questionamentos e as respostas dadas a eles interferem diretamente nas estratégias e práticas adotadas para o Iraque. Por um lado, a ocupação buscou estabelecer as bases jurídicas e administrativas para a consolidação de uma democracia liberal conciliatória para o país. Já por outro lado, manteve uma postura de confronto diante da resistência iraquiana às reformas impostas. Para que processos de reconstrução ou construção de Estados sejam efetivos, é primordial a criação de uma visão compartilhada sobre as instituições e respostas administrativas que estão sendo implementadas (Barakat 2005, 576). No caso iraquiano, a idealização do que seria o “Novo Iraque” foi desenvolvida dentro do governo dos Estados Unidos. A participação iraquiana na concepção das instituições e redes de governança que estavam sendo criadas foi limitada. Segundo Bakarat (2005, 577), a reconstrução foi planejada antecipadamente como uma parte integrante da operação militar. Assim, após a “desconstrução” do Iraque por meios militares, focou-se na reconstrução nos moldes de

4. O governo norte-americano denominava os esforços de reconstrução no Iraque de *nation-building*. Porém, o *nation-building* prevê ações e políticas que articulem elementos culturais, sociais e linguísticos, capazes de fomentar uma identidade coletiva que não precisa estar contida apenas no Estado. Já o *state-building* caracteriza-se como um processo mais limitado, focado na reconstrução das instituições burocráticas que compõem o Estado, sem necessariamente buscar consolidar uma identidade comum. É possível concluir que os esforços americanos no Iraque configuraram-se com um processo de *state-building*, focado na reconstrução das instituições estatais no país.

uma economia liberal, favorecendo os interesses econômicos dos Estados Unidos no Oriente Médio. Esse fato não só corroborou a insatisfação da população iraquiana com o novo modelo de Estado criado, como também fortaleceu o surgimento da resistência armada no Iraque. Para compreender melhor a reconstrução do Iraque é preciso analisar as instituições que foram responsáveis por esse processo. Dentre os muitos atores que estiveram envolvidos com a recuperação do Iraque pós-guerra, a Autoridade Provisória da Coalizão (Coalition Provisional Authority - CPA) foi diretamente encarregada pela (re)construção das instituições estatais do país. Tendo isso em conta, esse artigo passa agora a analisar essa organização e suas principais ações no Iraque. Inicialmente a responsabilidade de supervisionar a reconstrução do Iraque pós-conflito recaiu sobre o Escritório de Reconstrução e Assistência Humanitária (ORHA - *Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance*). Esse escritório foi estabelecido pela Diretoria Presidencial da Segurança Nacional 24 (*National Security Presidential Directive - NSPD*) em janeiro de 2003 e foi liderado pelo tenente-general Jay M. Garner. O documento de criação do ORHA concedia responsabilidade ao Departamento de Defesa Americano (DoD) para o controle pós-guerra do Iraque (Halchin 2005, 1). A idealização do ORHA foi amparada na crença de que uma administração iraquiana permaneceria em vigor após o fim do conflito e qualquer ocupação americana seria de curta duração (Dobbins et al. 2009, XIV). No entanto, a guerra e a queda do partido *ba'ath* ocasionaram um profundo vácuo de poder no Iraque e as forças ocupantes precisaram assumir um processo mais extenso e complexo de reconstrução. Ao perceber a existência da necessidade de uma intervenção mais profunda, em junho de 2003, o ORHA foi substituído ou subsumido pela CPA. A CPA foi liderada em um primeiro momento também por Garner, mas em maio de 2003 o embaixador L. Paul Bremer passou a ser o administrador civil do Iraque. As operações da CPA foram até junho de 2004. Segundo o documento que estabeleceu a CPA⁵, promulgado e assinado por Bremer em 16 de maio de 2003, a

5. Coalition Provisional Authority Regulation Number 1 cpa/reg/16 may 2003/1.

missão primordial da organização era restaurar as condições de segurança e promover a estabilidade no Iraque. A CPA objetiva assim, a criação das condições necessárias para que o povo iraquiano pudesse vir a determinar livremente o seu próprio futuro político. Outro ponto destacado no documento eram os esforços para a (re)construção das instituições de governança nacionais e locais, facilitando a recuperação econômica, política e o desenvolvimento do Iraque. Assim, a CPA possuía duas missões simultâneas e por vezes concorrentes no Iraque. Primero, deveria dirigir o país, ocupando o vazio político deixado pelo fim do regime de Hussein. Mas também, a agência era responsável por (re)construir as instituições políticas e econômicas do Estado, possibilitando ao povo do Iraque o autogoverno após o fim da ocupação (Bensachel et al. 2015, 332). Essas atribuições conferidas à CPA durante o seu mandato no Iraque estavam em conformidade com a Resolução 1483 do Conselho de Segurança da ONU, como pode-se notar no trecho abaixo:

“A Organização das Nações Unidas [...] solicita o estabelecimento de uma autoridade que, em conformidade com a carta das Nações Unidas e outras normas pertinentes do Direito Internacional, promova o bem estar do povo iraquiano mediante uma administração efetiva do território, em particular tratando de reestabelecer as condições de segurança e estabilidade e de criar condições através das quais o povo iraquiano possa decidir livremente o seu próprio futuro político” (CS, Resolución 1483 2003, 2).

A Resolução 1483 do CS não apenas indicava a forma que a autoridade provisória deveria tomar no Iraque, como também conferia reconhecimento tácito à instauração da CPA como o governo temporário no país. Tendo isso em conta, a CPA pode ser entendida como uma organização governamental dos Estados Unidos e simultaneamente uma agência internacional (Bensachel et al. 2015, 323). O seu quadro de funcionários era composto por pessoas oriundas dos vários países da coalizão. No entanto, em última instância a organização se reportava ao Departamento de Defesa norte-americano. Uma vez que as Forças da Coalizão estabeleceram e exerceram a autoridade sobre o território do Iraque, de acordo com as leis de

guerra e ocupação, a autoridade formal sobre o território iraquiano passou às mãos das Forças da Coalizão (Halchin 2005, 13). A CPA desempenhou as funções de governo no Iraque até junho de 2004, seguindo a especificação contida nas resoluções das Nações Unidas e na normas estabelecidas na Convenção de Genebra de 1949 (Halchin 2005, 1). O embaixador americano chegou a Bagdá em maio de 2003 e possuía poderes plenos com relação a administração da CPA. Ele, à frente da CPA, era o braço civil da ocupação militar estabelecida no Iraque. Sua incumbência era a de governar o Iraque e promover o desenvolvimento de uma democracia, que serviria de modelo para todo o Oriente Médio. Bremer poderia dispor de todos os bens e funcionários do Estado iraquiano e possuía autoridade executiva, legislativa e judicial. As instruções que recebia de Washington costumavam ser bastante gerais e, em sua maioria, orais (Dobbins et al. 2009, XIII). Paul Bremer exerceu a autoridade de regulamentação, que aparentemente foi derivada da autoridade executiva investida na CPA pelo governo americano (Halchin 2005, 28). O primeiro regulamento emitido pela CPA delineou a forma como seria formalmente conduzido o processo de reconstrução do Iraque e definiu a autoridade do administrador para a emissão de regulamentos, memorandos, ordens e avisos públicos com poder de lei:

“Ao executar a autoridade e a responsabilidade adquiridas no CPA, o administrador, conforme necessário, emitirá regulamentos e ordens. Os regulamentos serão os instrumentos que definem as instituições e as autoridades da CPA. As ordens são instruções vinculativas emitidas pelo CPA. Os regulamentos e as ordens permanecerão em vigor até serem revogados pelo administrador ou substituídos por legislação emitida por instituições democráticas do Iraque. Os regulamentos e ordens emitidos pelo administrador da CPA prevalecerão sobre todas as outras leis e publicações, na medida em que essas outras leis e publicações sejam inconsistentes. O administrador também pode, de tempos em tempos, emitir Avisos Públicos [...] O administrador poderá ainda emitir memorandos relacionados a interpretação e aplicação de qualquer Regulamento ou Ordem” (CPA 2003, 1).

6

Percebe-se que a CPA propôs um modelo de administração no qual a tomada de decisão sobre o *state-building* era extremamente centralizada e vertical. A autoridade atribuída ao embaixador Paul Bremer indicava que a organização não priorizaria um processo horizontal e participativo de reconstrução. E de fato, o que se observou ao longo do mandato da CPA foi a construção das instituições no Iraque a partir das concepções norte-americanas de Estado, não refletindo necessariamente as necessidades da sociedade iraquiana. Essa abordagem não priorizou a reconciliação entre os diferentes grupos existentes no Iraque. Paul Bremer e sua equipe concederam privilégios aos grupos preteridos pelo regime de Saddam, como os Curdos e os Xiitas. Esse fato deixou grande parte dos árabes sunitas à margem dos processos decisórios. Hashim (2003, 3-4) destaca que a identidade do país foi construída pelos sunitas. Muitos desses indivíduos se beneficiaram do Estado com características neo-patrimoniais ⁷ instituído pelo partido *Ba'ath* e, embora se ressentissem do autoritarismo de Saddam, sentiram a perda de seus privilégios após a invasão americana. Através das políticas adotadas pela CPA houve um grande redirecionamento dos recursos políticos para longe dos grupos sunitas, fazendo que muitos acabassem optando pela confrontação ao novo governo. A primeira política implementada pela CPA no Iraque envolveu a *De-ba'athification* das estruturas políticas e sociais do país, estando contida nas Ordens nº 1, 4 e 5, nos Memorandos nº 1 e 7, todos da CPA. Essa estratégia foi planejada e implementada com o objetivo de eliminar as estruturas do partido Ba'ath e remover a sua liderança de cargos de autoridade, garantindo que eles não retornassem ao poder. Para isso, os indivíduos que ocupavam posições nas três primeiras camadas administrativas do governo nacional, corporações afiliadas e outras instituições governamentais (por exemplo, universidades e hospitais) seriam entrevistados, para averiguar uma possível afiliação

com o Partido Ba'ath e sujeitos a investigação por conduta criminal e risco para a segurança (CPA 2003, 1-2). Essa ordem afetava milhares de pessoas que estavam relacionadas com o regime de Saddam. Ela eliminava efetivamente a liderança, mas junto com ela, ceifava também a capacidade técnica iraquiana para a composição dos setores de educação, saúde, transportes, eletricidade e comunicações (Pfiffner 2010, 78-79). Essa medida foi considerada demasiadamente severa e despertou o sentimento de insatisfação com a ocupação em grande parte da sociedade iraquiana, sobretudo, nos grupos sunitas. A segunda estratégia utilizada pela CPA foi a dissolução do exército iraquiano, a partir da Ordem nº 2 ⁸ e a constituição de um novo corpo militar para o país. A desagregação das forças armadas iraquianas se deu em maio de 2003 e incluíam 385.000 soldados nas forças armadas, 285.000 de funcionários no Ministério do Interior (polícia) e 50.000 em unidades de segurança presidenciais. Essa medida deixou milhares de pessoas sem trabalho, criando um grupo significativo de cidadãos hostis a ocupação americana (Pfiffner 2010, 80). A Seção 5, da Ordem Nuber 2, definia a criação de um novo exército iraquiano, como o primeiro passo para a capacitação nacional da autodefesa no Iraque livre. Assim, em agosto de 2003 é aplicada a Ordem nº 22 ⁹ para a criação do novo exército iraquiano e a Ordem nº 23 ¹⁰ que apresentava o novo código de disciplina militar (CPA 2003, 3). Essa medida não apresentou resultados positivos, já que o novo exército iraquiano levou vários anos para se tornar uma instituição confiável e competente, deixando a segurança iraquiana comprometida. Esses erros estratégicos converteram-se em fontes de instabilidade nos primeiros anos de ocupação. Essas duas medidas, aliadas a deterioração da situação securitária no Iraque nos primeiros meses de ocupação favoreceram o distanciamento entre a CPA e as reais necessidades da sociedade iraquiana. Para tentar resolver esse afastamento, foi criado o Conselho de Governo Interino do Iraque (*Iraqi Interim Governing Council* - ICG), em julho de

6. Coalition Provisional Authority Regulation Number 1: CPA/reg/16 may 2003/1.

7. Um estado neo-patrimonial caracteriza-se por uma ampla rede de patrocínio (bens materiais, dinheiro e influência) que oferece aos seus apoiadores em troca da lealdade (Hashim 2003).

8. Order Number 2: Dissolution of Entities (23 May 2003).

9. Order 22: Creation of a New Iraqi Army (7 August 2003)

10. Order 23: Creation of a Code of Military Discipline for the New Iraqi Army (7 August 2003)

2003, através da Regulação Número 6¹¹. O ICG era um corpo multiétnico e multisectário, composto por 25 membros. Ele tentava abarcar a diversidade étnica e religiosa do Iraque, no entanto, os curdos eram dominantes no conselho e os sunitas sentiam-se sub-representados. A maior parte dos membros do ICG eram líderes exilados durante o regime do partido Ba'ath (Hashim 2003, 4). Mesmo com todos os esforços para buscar a representatividade da sociedade iraquiana, o ICG atraiu muitas críticas. Criticava-se a aceleração da transferência de poder da CPA para atores iraquianos, devido à falta de preparo dos mesmos para governar o Iraque. Muitos iraquianos questionaram o grande número de ex-exilados entre os membros do conselho e a falta de clareza nas formas de nomeação do ICG. Esse último ponto de divergência, aumentou as dificuldades para se encontrar sunitas dispostos a integrar o ICG, diminuindo ainda mais a sua representatividade (Ward 2005, 5). A principal função do ICG era a elaboração de uma constituição iraquiana até novembro de 2003. De acordo com este plano, após a redação da constituição, o documento seria ratificado em um referendo, e então um governo iraquiano soberano poderia ser eleito (Ibidem, 6). Em novembro de 2003, a CPA em conjunto com o ICG emitiu um acordo que previa o fim do seu mandato até junho de 2004. Ficou decidido que um governo interino iraquiano assumiria controle do Estado após a saída da CPA. Esse acordo também contemplava a elaboração da lei de transição (TAL), uma espécie de constituição provisória. A TAL estabeleceria as estruturas do governo interino e os processos relativos a seleção de um governo permanente através de eleições diretas até fim de 2005. Essa aceleração do processo de transição se deu em grande medida por pressões externas e internas. No entanto, também denotou que os Estados Unidos estavam diminuindo o seu nível de comprometimento com o Iraque. Dessa forma, a próxima seção concentra-se na análise da construção de um Estado de Direito no Iraque e como essa estratégia denota uma tentativa de evasão da responsabilidade e negação do poder.

4 A (re)construção do Estado iraquiano através da Regra da Lei: o Estado de Direito como uma estratégia para a negação do poder.

O momento imediato pós-guerra no Iraque se caracterizou pela intensificação dos problemas de segurança no país. O dismantelamento das estruturas estatais, dentre elas as instituições de segurança iraquianas, favoreceram o aumento da violência no período inicial da ocupação. Os analistas internacionais entendiam que o restabelecimento da ordem pública deveria ser priorizado, proporcionando segurança e garantindo a efetiva aplicação da lei como parte de suas obrigações. A ocupação seguiu além da Resolução 1483 do Conselho de Segurança da ONU, as diretrizes da Quarta Convenção de Genebra de 1949 (Perito 2003, 2). De acordo com essa convenção, a Lei de Ocupação deve ser aplicada sempre que uma força militar estrangeira está em um país sem o consentimento de seu governo (Geneva Convention, Art. 2, 149, 169). Os poderes de ocupação possuem a responsabilidade de manter a ordem pública, respeitar os direitos humanos e promover um ambiente estável para os cidadãos do país ocupado (Ibidem, Art. 39-59, 1949, 182-189). No entanto, as forças ocupantes têm autoridade para revogar leis consideradas injustas e promulgar novos regulamentos, a fim de garantir a segurança e manter a administração do território ordenada, (Ibidem, Art. 64, 190). Os Estados Unidos legitimaram as suas ações de (re)construção do Iraque priorizando o estabelecimento da ordem e da regra da lei. Assim, buscou-se a criação de um Estado de Direito, correspondente aos valores democráticos e liberais ocidentais. O Estado de Direito é um princípio de governança através do qual todos os indivíduos, instituições públicas ou entidades privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis e ao mesmo tempo submetidos às leis públicas, que são aplicadas e/ou julgadas de forma igualitária (Pregent 2010, 324). Dessa forma, a consolidação de um Estado de Direito efetivo em um território pós-conflito faz com a regra da lei seja a condutora das ações de reconstrução. No cenário internacional, fixou-se o entendimento, após inúmeras intervenções anteriores, de que o primeiro passo para o *state-building* é a quebra

11. Coalition Provisional Authority Regulation Number 6: CPA/reg/13 July 2003/06

do ciclo de impunidade para aqueles que cometem atos violentos e criminosos (Perito 2003, 3). Portanto, os governos que emergem nesses Estados pós-conflitos devem ser enraizados em um Estado de direito forte, compatível com os direitos humanos e o mercado liberal. Para Chandler (2006, 170), a essência da construção do Estado na atualidade está na crença de que o Estado de Direito pode ser desenvolvido e implementado por poderes externos, separadamente dos processos políticos internos. Assim, a criação de um Estado de Direito dentro do modelo das democracias liberais é uma prática recorrente e essencial para o *state-building*. Através dela são estabelecidas as bases jurídicas para as instituições que estão sendo construídas. Para além disso, o Estado de Direito busca delimitar as ações dos cidadãos dos Estados pós-conflito, estabelecendo o código de conduta que deve ser implementado e seguido após a ocupação. No Iraque, a CPA se apoiou nessa estratégia para reformular e reconstruir as instituições do país. O *state-building* foi realizado buscando o estabelecimento das leis e formas de organização que o governo soberano deveria assumir após o fim da ocupação. A administração de Paul Bremer se pautou pela implantação de um modelo internacional de Estado, criando instituições democráticas e liberais. Esse caminho de ação acabou se mostrando mais complexo e problemático, sobretudo pela dificuldade em se estabelecer a ordem no pós-guerra e pelo não reconhecimento por grande parte da população do Iraque dos poderes ocupantes. A dificuldade em se estabelecer um Estado de Direito efetivo no Iraque vai de encontro com as proposições de David Chandler. Para o autor, os processos de *state-building* são pensados e implementados a partir de técnicas burocráticas que visam a consolidação de um Estado de Direito (Chandler 2006, 166). Como já foi visto, o *state-building* acaba por despolitizar processos que são essencialmente políticos e sociais, dificultando o estabelecimento de uma conexão entre os Estados intervindos e suas populações. O quadro de leis e instituições produzidos refletem os laços de governança e modelos ocidentais e nem sempre atendem às demandas específicas daquelas sociedades. Nesse sentido, a construção do Estado de Direito por atores externos impõe uma agenda externa de regulação

aos países intervindos e, ao mesmo tempo, nega a responsabilidade política dos atores internacionais com relação a esse processo (Chandler 2006, 166). Isso ocorre já que essas intervenções usam um quadro normativo burocrático como forma de fortalecer o Estado, e, traduzem as suas ações em termos técnicos e capacitadores, marginalizando a esfera política. Chandler (2004, 314) destaca que atualmente existe um consenso entre os decisores políticos internacionais de que o Estado de Direito deve ser a base para o estabelecimento de uma paz duradoura, sobretudo, visando a reconstrução institucional em Estados pós-conflito. Portanto, as autoridades intervenientes devem inicialmente se concentrar em estabelecer o controle sobre o território e fixar as raízes institucionais de um modelo de Estado democrático e liberal, para só então investir na transição do poder para atores locais. Nesse tipo de concepção, entedia-se que a transição do governo para agentes nacionais no Iraque, antes da consolidação de um quadro da "lei do direito", deixaria o caminho aberto para que elites sem interesse na construção da paz consolidassem o seu poder. Porém, esse tipo de abordagem, destaca o autor, pode ter como consequência a criação de mais instabilidade e fragmentação. No caso do Iraque, se observou que o foco na criação do Estado de direito adiou a conformação de quadros políticos, capazes de dar voz ao povo iraquiano sobre o funcionamento do seu país. Assim, a população do Iraque não experimentou, com a queda do regime autoritário de Saddam, uma participação política efetiva. O modelo de gestão da CPA, caracterizado pela centralização do poder decisório e baixa participação popular, não foi suficiente para fomentar o sentimento de inclusão nos iraquianos.

“Ao entender as soluções legais ou administrativas como um atalho para enfrentar os problemas políticos, faz um fetiche do quadro legal ao mesmo tempo que marginaliza a esfera pública, produzindo instituições estatais internacionalizadas, mas isoladas de suas sociedades” (Chandler 2006, 166).

Esse tipo de mecanismo corrobora o surgimento de Estados Fantasmas e dificulta a consolidação da paz nessas sociedades. No Iraque, as forças ocupantes utilizaram a estratégia de primeiro construir as instituições do país, seguindo os modelos

das democracias ocidentais, para depois transferir o poder para agentes domésticos. A função da CPA foi a de pensar, instituir e fomentar a lei e a ordem no Iraque pós-Saddam, fixando as bases jurídicas e políticas para o governo interino e para o futuro governo eleito. O estabelecimento da lei é utilizado pelos atores internacionais ocidentais para negar a sua agenda reguladora e intervencionista (Chandler 2006, 166). Uma vez que apenas estão cumprindo um papel capacitador e empoderador nos países pós conflitos, auxiliando na reconstrução de suas instituições e instauração de mecanismos de governança efetivos. As ações de regulação são disfarçadas por uma narrativa capacitadora e de empoderamento. Fortalecendo o entendimento de que as intervenções internacionais buscam fortalecer a soberania de Estados considerados frágeis e fomentar uma melhora nos quadros de governança, tanto a nível domésticos, quanto internacional. No entanto, a imposição da lei por atores externos não produz os efeitos esperados, criando-se o paradoxo do Estado de direito (Chandler 2004, 314). Esse paradoxo acontece porque existe uma grande fissura entre as leis impostas internacionalmente e as vontades e necessidades políticas expressas nas sociedades intervindas. E mesmo a lei sendo priorizada em detrimento dos processos políticos, acaba sendo enfraquecida e não fortalecida, já que não representa os interesses coletivos daquela população. Por mais que as leis aparentem ser uma grande conquista no papel, elas não refletem uma melhora na prática (Ibidem, 315). O desenvolvimento do Estado de direito “através da imposição externa da legislação acaba por prejudicar o processo de produção de consenso, necessário para que as populações pós-conflito participem do processo de consolidação da paz” (Chandler 2004, 315). A ideia de que o lei pode ser definida a partir de um conjunto de soluções elaborados desde o exterior, e, depois impostas aos Estados pós-conflitos, legitima as práticas do Império em Negação (Chandler 2006, 169). Nesse processo a lei é desassociada do processo político de produção do consenso social, de modo que a emissão de leis e códigos é facilitada. Todavia, mesmo que a construção do Estado de Direito seja feita sem muitas dificuldades, a sua consolidação acaba sendo um ponto problemático. Como as leis e instituições criadas

não correspondem às expectativas e interesses dos atores locais, acabam sendo amplamente contestadas. No Iraque, o que se viu foi o surgimento e crescimento de grupos de resistência armada a ocupação americana. A instabilidade securitária tornou as leis e administração da CPA mais artificiais do que já eram por natureza. Em Estados Fantasmas a emissão de leis é considerada mais fácil, já que não necessita do consentimento de representantes eleitos ou nomeados. Contudo, os *policy makers* parecem ignorar que o Estado de direito não pode ser implementado por atores externos (Chandler 2006, 169). Bali (2005, 446) define, em um sentido restrito e pensando em Estados pós-conflito, o Estado de direito como o estabelecimento da polícia e da ordem, de tribunais e códigos de leis consistentes, capazes de proteger os cidadãos, a instauração de prisões efetivas e a garantia da responsabilização daqueles que cometeram crimes no conflito. Todos esses elementos precisam ser institucionalizados e legitimados através das instituições do Estado. Nos momentos pós-conflito é preciso que a ordem e todas essas características sejam asseguradas o mais cedo possível, para que então pensar no desenvolvimento econômico e social do Estado. Prgent (2010, 324) diz que o estabelecimento do Estado de Direito demanda sete efeitos para ser considerado efetivo. O primeiro é a necessidade do Estado monopolizar o uso da força. O segundo efeito garante que os indivíduos vão estar seguros e a propriedade será assegurada. O terceiro diz respeito ao Estado estar vinculado a lei, não podendo agir e legislar arbitrariamente. O quarto designa que a lei deve ser estável, para que as pessoas possam planejar as suas vidas de acordo com ela. O quinto efeito garante aos indivíduos acesso fácil a um sistema legal efetivo e imparcial. O sexto define que os direitos humanos e as liberdades serão protegidos pelo Estado. O sétimo diz que as pessoas devem depender da existência dessa instituições jurídicas e do conteúdo da lei para condução das suas vidas diárias. Percebe-se que a CPA não conseguiu fomentar praticamente nenhum desses efeitos no Iraque pós-conflito. Isso se deve porque esses fatores desenvolvem-se através de processos de discussão e deliberação políticas. No Iraque, em virtude da imposição da lei por atores externos, o campo acabou se tornando atrofiado e incapaz

de responder às complexidades locais. Assim, o *state-building* não só impôs os mecanismos de governança e regulação internacionais ao Iraque, como também enfraqueceu as suas instituições nacionais, desencorajando a participação pública na esfera política. A forma como as decisões foram tomadas pelas CPA deixou pouco espaço para a contestação ou mesmo envolvimento da população iraquiana no processo de reconstrução do Iraque. A própria criação do ICG não conseguiu ser eficiente no objetivo de incluir atores locais no processo. O conselho, composto majoritariamente por ex-exilados não representava de maneira efetiva a diversidade iraquiana. A sub-representação do grupo sunita dificultou ainda mais o estabelecimento de instituições capazes de responder os desafios reais da sociedade iraquiana. O foco na Regra da Lei negligencia que o processo legislativo é um ato político, baseado em relações de poder social que culminam em sua aceitação ou rejeição (Chandler 2006, 171). E para que as instituições criadas em processos de *state-building* sejam eficientes, é preciso superar o déficit de legitimidade causado pela imposição externa dessas instituições (Bali 2005, 445). Já que um governo sem legitimidade social até pode criar códigos de leis, todavia, eles não possuirão força ou efeito de lei para a população, devido a sua falta de representatividade (Chandler 2006, 171). Isso é exatamente o que se observa em Estados Fantasmas que tiveram as suas esferas políticas e sociais marginalizadas por burocratas internacionais. Perito (2003, 3) salienta que a consolidação do Estado de Direito em sociedades pós-conflito envolve mais que a provisão de policiamento, tribunais e prisões, mas fundamentalmente, demanda o esforço em responder as violações cometidas durante a guerra. É preciso que os violadores dos direitos humanos sejam julgados e punidos para que o equilíbrio social seja reestabelecido e os ressentimentos sejam minimizados. Na ocupação iraquiana pode-se observar que as forças americanas recorreram a esse tipo de mecanismo. O regime do partido Ba'ath e o próprio Saddam Hussein foram culpabilizados pelo conflito. A captura e julgamento de Saddam Hussein foram apresentadas como um ponto de ruptura para o Iraque. Chandler (2006, 172) apresenta o julgamento como marco do nascimento de um “novo Iraque” democrático, que buscava

punir o seu antigo líder pelos crimes cometidos contra o povo iraquiano. O atores internacionais fizeram uso do julgamento para minimizar a importância dos anos pós-Saddam, alegando que os problemas do país estavam em consonância com o legado do ditador. É claro que a o regime de Saddam produziu profundas cisões políticas no Iraque, no entanto, os anos de ocupação e as estratégias de *state-building* também foram cruciais para o caos político e securitário. A evasão da responsabilidade por parte dos poderes ocupantes e a maneira despolitizada com que conduziram o processo agravou as diferenças ideológicas característicos da sociedade iraquiana. O Estado de Direito serviu mais a um propósito de negação do poder no Iraque, do que a uma tentativa de mudança política no Iraque (Chandler 2006, 173). Assim como o julgamento de Saddam Hussein teve menos a ver com a superação do passado autoritário do Iraque e muito mais relação com a necessidade das forças ocupante se distanciarem das responsabilidades pela situação do país naquele momento.

5 Conclusão

Esse artigo analisou o processo de *state-building* no Iraque a partir das concepções do Império em Negação de David Chandler, focando na atuação da CPA no país. Pode-se perceber ao longo do trabalho que os processos de construção ou reconstrução de Estados são importantes ferramentas para o exercício do poder na atualidade. Muitos analistas internacionais abordam o *state-building* através de visões processuais e técnicas, buscando extrair as melhores lições a serem aprendidas em cada processo. Essas abordagens invisibilizam as problemáticas políticas envolvidas na construção de novas instituições de governança. O *state-building*, ao ser descrito em termos técnicos e administrativos, acaba por marginalizar a esfera política dos Estados. Nesse sentido, o *state-building* tem sido largamente utilizado para estabilizar as sociedade de Estados pós-conflito no cenário internacional e, assim, impedir que esses Estados exportem a sua insegurança e violência para todo o globo. David Chandler, em sua análise do Império em Negação, chama a atenção para o verdadeiro significado desse tipo de prática: a

negação do poder e a evasão da responsabilidade. Os países e instituições ocidentais se utilizam das práticas capacitadoras e terapêuticas *state-building* para negar o seu poder político e assim, poder evadir a responsabilidade que vem com ele. Chandler ainda alerta que a forma apolítica através da qual o *state-building* é conduzido, acaba por dificultar a criação de instituições realmente representativas e efetivas nas sociedades dos países pós-conflito. A construção de instituições por atores externos não consegue dar conta das complexidades locais desses Estados e nem fomentar a participação pública, de modo que dificultam a criação de um vínculo entre a população e o Estado. Os Estados são construídos com uma esfera política atrofiada e incapaz de corresponder aos interesses e demandas de suas sociedades. Esse fenômeno dá origem aos Estados Fantasmas, que possuem a soberania jurídica internacional, contudo, não possuem legitimidade e representatividade internas. Esses Estados se tornam amplamente dependentes da ingerência estrangeira, devido a ao seu setor político pouco desenvolvido e representativo e acabam não conseguindo exercer a soberania em seus próprios territórios. Assim, percebe-se que esta forma de construção do estado, é ainda mais corrosiva para a autoridade do Estado não-ocidental do que as políticas anteriores, que buscavam ignorar ou marginalizar o estado. No caso iraquiano, observou-se que as forças ocupantes foram incapazes de envolver e mobilizar a sociedade iraquiana durante o processo de reconstrução das instituições, de modo que acabaram recorrendo às práticas evasivas e terapêuticas do *state-building*. A principal estratégia utilizada foi a criação de um Estado de Direito no Iraque. Dessa maneira, a CPA buscou se apoiar no estabelecimento da lei e da ordem como principal método de reconstrução. O foco na construção de um aparato jurídico mais justo e igualitário do que aquele existente no regime de Saddam Hussein concebeu um pouco mais de legitimidade a ocupação. A grande ênfase concedida ao julgamento e a punição de Saddam auxiliou a afastar para longe da CPA a culpa pelo caos securitário e político no Iraque pós-guerra. No entanto, a construção do Estado de Direito por atores externos termina por dar origem a formas arbitrárias de elaboração de leis, já que o processo legislativo em Estados Fan-

tasmas é internacionalizado e produto do Império em Negação (Chandler 2006, 169). Isso faz com que as leis além de serem um reflexo da regulação externa, não consigam abarcar as particularidades e necessidades domésticas dessas sociedades.

References

- [1] Bali, Asli U. 2005. "Justice Under Occupation: Rule of Law and the Ethics of Nation-Building in Iraq." *Yale Journal of International Law* 30(347): 431-472.
- [2] Barakat, Sultan. 2005. "Post-Saddam Iraq: deconstructing a regime, reconstructing a nation." *Third World Quarterly* 26(4-5): 571-591.
- [3] Bensahel, Nora. 2015. "The Aftermath: Civilian Planning Efforts and the Occupation of Iraq." In *Operation Iraqi Freedom: Decisive War, Elusive Peace*, edited by Walter L. Perry: 319-339. Santa Monica: RAND Corporation.
- [4] Blanco, Ramon, and Gonzalo Celorio Morayta. 2014. "Del Mantenimiento de la Paz al Proceso de Formación del Estado: un esbozo de los esfuerzos de la onu para la paz internacional." *Foro Internacional* 216(2): 266-318.
- [5] Chandler, David C. 2006. *Empire in Denial: The Politics of State Building*. London: Pluto Press.
- [6] Chandler, David. 2004. "Imposing the 'rule of law': the lessons of bih for peacebuilding in Iraq." *International Peacekeeping* 11(2): 312-333.
- [7] Cox, Robert W. 1981. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Millennium* 10(2): 126-155.
- [8] Dobbins, James, Seth G. Jones, Siddharth Mohandas, and Benjamin Runkle. 2009. *Occupying Iraq: a history of the Coalition Provisional Authority*. Santa Monica: RAND Corporation.
- [9] Fukuyama, Francis. 2005. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- [10] Guevara, Berit Bliesemann de. 2008. "The State in times of Statebuilding." *Civil Wars* 10(4): 348-368.
- [11] Halchin, Elaine L. 2005. "The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities." In *CRS Report for Congress - Congressional Research Service*: 1-42. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- [12] Hashim, Ahmed S. 2003. "The Insurgency in Iraq." *Small Wars Insurgencies* 14(3): 1-22.
- [13] Hiltermann, Joost. 2007. "Filling the Security Vacuum? America's Surge in Baghdad." *Documentos CIDOB, Mediterráneo* 9: 1-23.
- [14] Jackson, Robert H. 1990 "States and Quasi-states". In *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press .
- [15] Newman, Edward. 2013. "The violence of statebuilding in historical perspective: implications for peacebuilding." *Peacebuilding* 1(1): 141-157.
- [16] Perissinotto, Renato. 2013. "Comparação, história e interpretação Por uma ciência política histórico-interpretativa." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 28(83): 151-240.
- [17] Perito, Robert. 2003. *Establishing the Rule of Law in Iraq: Special Report of the United States Institute of Peace*. Washington, DC: USIP.
- [18] Pfiffner, James P. 2009. "US Blunders in Iraq: De-Baathification and Disbanding the Army." *Intelligence National Security* 24(1): 76-85.

- [19] Pregent, Richard. 2010. "Rule of Law Capacity Building in Iraq." *International Law Studies* 86: 323-345.
- [20] Richmond, Oliver P. 2014. "Statebuilding: Failed by Design". In *Failed Statebuilding: Intervention, the State, and the Dynamics of Peace Formation*: 62-102. London: New Haven.
- [21] Ward, Celeste J. 2005. "The Coalition Provisional Authority's Experience with Governance in Iraq - Lessons Identified." Special Report of the United States Institute of Peace. Washington, DC.: USIP.
- [22] Weiss, Thomas G. 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: IDRC.
- [23] White House. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: White House. <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.
- [24] Coalition Provisional Authority. 2003. Order 22: Creation of a New Iraqi Army (7 August 2003).
- [25] Coalition Provisional Authority. 2003. Order 23: Creation of a Code of Military Discipline for the New Iraqi Army (7 August 2003).
- [26] Coalition Provisional Authority. 2003. Order Number 1: De-ba'athification of iraqi society (16 May 2003).
- [27] Coalition Provisional Authority. 2003. Order Number 2: Dissolution of Entities (23 May 2003).
- [28] Coalition Provisional Authority. 2003. Regulation Number 1: CPA/reg/16 may 2003/1.
- [29] Coalition Provisional Authority. 2003. Regulation Number 6: CPA/reg/13 July 2003/06
- [30] Coalition Provisional Authority. 2003. Regulation Number 6: CPA/reg/13 July 2003/06
- [31] Coalition Provisional Authority. 2003. Regulation Number 6: CPA/reg/13 July 2003/06

Natali Hoff is a master's student of the Post-Graduate Program in Political Science of the Federal University of Paraná (PPGCP / UFPR). Her research interests center on state-building (re-construction) processes and her current research focuses on the process of state reconstruction in Iraq after 2003.

Ramon Blanco holds a Ph.D. in International Relations, is a lecturer at the Federal University of Latin American Integration (UNILA), where he coordinates the Center for Peace Studies and the Chair for Peace Studies, and collaborates in the Graduate Program in Political Science of the Federal University of Paraná (UFPR).