

Exceção e ordem: perspectivas de estabilização e de reconstrução do Iraque

Exeption and order: prospects of stabilization and reconstruction of Iraq

MARIANA YOKOYA SIMONI*

Meridiano 47 n. 46, jun. 2008 [p. 23 a 28]

O quinto aniversário da guerra no Iraque foi marcado por críticas e protestos mundiais e pela divulgação de um último relatório de inteligência negando a suposta relação entre Saddam Hussein e Al-Qaeda e a existência de armas de destruição em massa sob o regime do primeiro. Em meados de abril, houve uma visita da Secretária de Estado norte-americana, Condoleezza Rice, ao Golfo Pérsico, com a finalidade de angariar maior apoio desses países na estabilização e reconstrução do Estado iraquiano, e ao Iraque, após dias de confronto entre o governo e a milícia xiita Mehdi, nas cidades de Basra e Bagdá.

A visita de Rice insere-se na política e na visão estratégica, encetadas em 2007, de partilhar com os países do Golfo Pérsico o encargo de pacificação da situação interna e de construção de um ambiente político e econômico igualmente estável e sustentável, o que permitiria um ágil cronograma de retirada de tropas e um saldo histórico da guerra menos negativo em termos de moralidade e responsabilidade internacional. Os países sunitas, entretanto, mostraram-se críticos às decisões passadas dos EUA, que ignoraram o equilíbrio de forças interno e externo do Iraque, e pouco se comoveram com os pedidos da secretária de Estado.

No início de maio, no encontro em Sharm el-Shaikh, Egito, instituiu-se o Contrato Internacional de objetivos para o Iraque (*International Compact with Iraq* – ICI), uma parceria de cinco anos entre o governo iraquiano e a “comunidade internacional”,

com o objetivo de reativar a economia iraquiana e promover o desenvolvimento econômico de longo prazo. Essa nova iniciativa baseia-se em um quadro para assistência econômica regional e internacional, paralelamente a uma reforma governamental e a um esforço de reconciliação política, procurando resolver os desafios de segurança e de sortimento de serviços básicos à população.

O segundo encontro do ICI ocorreu no final de maio, na Suécia, com a presença de oficiais do Iraque, Irã e outros países do Golfo Pérsico, dos EUA e das Nações Unidas, e reforça a perspectiva de congregar maior apoio dos países da região. Uma diferença fundamental entre essa iniciativa e as tentativas anteriores é o elemento de *condicionalidade* vinculado aos apoios político e econômico direcionados ao Iraque. Primeiro, as relações econômicas com os países e o alívio dos débitos iraquianos estariam atrelados a certos avanços em termos de reforma legal, institucional e administrativa. Um segundo ponto é o fato de que a posição e a influência de países como a Arábia Saudita, Kuwait e Jordânia, dentre outros, incide diretamente sobre o problema da participação dos sunitas na estrutura governamental e pode conduzir a um maior diálogo – mormente voluntário, ou não – entre o primeiro-ministro Nouri al-Maliki e os demais partidos do país.

A presente análise busca melhor compreender e contextualizar esses três eventos, sobretudo

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (mariana.simoni@gmail.com).

com relação às condições internas iraquianas e ao discurso e tratamento internacionais, tendo em vista que, para os EUA, tem se tornado difícil sustentar o fardo político, econômico e simbólico da situação do Iraque, tanto interna quanto internacionalmente. Desse modo, a passagem de uma atuação predominantemente unilateral para a de membro em um concerto de cunho multilateral sugere uma postura distinta ante as empreitadas hegemônicas e de resposta forte ao “11 de setembro”, bem como acompanha um contexto internacional em que as opções disponíveis para os EUA encontram-se crescentemente estrangidas por outros atores, por instituições e por noções de ordem e legitimidade internacionais.

Em contraposição à célere tomada de Bagdá e à desintegração do aparato militar e repressor de Saddam Hussein, os norte-americanos mostraram-se despreparados para lidar com a situação pós-conflito. As principais falhas dos EUA na tentativa de manutenção da ordem e reconstrução estatal, segundo muitos dos analistas, são: a decisão unilateral e a ocupação militar prolongada, que prejudicaram a consistência entre meios e fins; a crença na existência natural dos pressupostos necessários para implementação de uma democracia de mercado; e, assim, uma falta de compreensão dos problemas e história iraquianos.

A situação criada pela ocupação, a deposição do partido Baath e o processo político instituído pela Autoridade Provisória da Coalizão, de 2003 a junho de 2004, deixaram aos iraquianos uma escolha por partidos caracterizados ou por elementos étnicos e tribais, ou de orientação religiosa. O processo eleitoral baseado em listas nacionais fechadas estimulava a identificação com esses grupos e, na medida em que a primeira geração de políticos iraquianos apostou no jogo e discurso sectários, esses poderes locais tornaram-se desestabilizadores a nível nacional.

Nesse ambiente, segundo Bengio, emergiram três principais comunidades, com diferentes identidades e interesses e empunhando visões concorrentes sobre o significado do antigo regime e futuro projeto democrático. Esses grupos seriam: os grupos religiosos

xiitas, cuja aspiração voltava-se para uma “democracia da maioria” e sem separação entre religião e Estado; os curdos, que defenderiam uma democracia federativa e com nítida distinção entre religião e Estado; e os sunitas, opondo-se à “ditadura da maioria”, que os retirava da tradicional posição predominante. Essa três agendas confrontavam-se, ainda, com a concepção de democracia dos EUA e os objetivos políticos e geoestratégicos envolvidos em sua consecução.

O esquema exposto fornece uma visão generalista, cabendo desdobrá-lo e pensar em outros componentes do conflito iraquiano, que envolveu disputas sobrepostas e que não necessariamente enquadram-se nas categorias acima. Primeiro, os grupos sunitas, xiitas e curdos não constituem blocos homogêneos e isso fica claro no caso dos xiitas, sobre os quais discutiremos a seguir. Em segundo lugar, a categorização acima privilegia o aspecto de animosidades políticas e identitárias (*grievance*) da causa do conflito, enquanto relega ao segundo plano o elemento de ganância e interesse econômico (*greed*). Entretanto, os elementos de animosidade política e interesse econômico podem ser – e muitas vezes o são – complementares e mutuamente reforçadores no processo de mobilização política (Smith. 2004).

No caso do Iraque, duas questões centrais para o conflito civil que bem representam essa estreita ligação são: a propriedade, administração e distribuição da renda oriunda do gás e petróleo (lei dos hidrocarbonetos); e a relação entre eleições e outras formas de obtenção do poder, tendo em vista o peso de políticas locais, a atividade e o papel de milícias e organizações transnacionais terroristas. Um exemplo desse crítico reforço é a proposta, de al-Maliki, de divisão do Iraque em três regiões – uma curda, uma xiita e outra sunita – e a clara ausência de proporção entre elas no que se refere à distribuição de recursos naturais. Outros nódulos de tensão, mas que apenas serão abordados de forma tangencial, são: a discussão sobre a estrutura do Estado, isto é, federalismo ou regionalização, e o grau de poder a ser devolvido a chefes locais; as fronteiras internas, especialmente na região curda; as formas de normalização das relações,

como anistia e reintegração, entre os “ganhadores” e “perdedores” da era pós-Saddam.

A visita de Condoleezza Rice ao Iraque não estava programada e ocorreu no dia seguinte à declaração do clérigo xiita, Moqtada Sadr, que ameaçou iniciar uma “guerra até a libertação”, caso o governo não suprimisse suas ofensivas contra as milícias. Desde agosto de 2007, por decisão unilateral de Sadr, líder da Armada Mehdi, estabeleceu-se um cessar-fogo entre essa e o governo, com a promessa de não atacar representantes governamentais e soldados estrangeiros.

Entretanto, em meados de março, o primeiro-ministro Nouri al-Maliki iniciou uma campanha de repressão à Armada Mehdi na cidade de Basra, a primeira operação planejada e executada pelo exército iraquiano desde 2003. A resistência da milícia excedeu o esperado e o confronto durou seis dias, disseminando-se na forma de contestação civil para Bagdá e outras áreas xiitas, e envolvendo o apoio de forças militares dos EUA e Reino Unido. O confronto suscita importantes questões concernentes ao processo de estabilização do Iraque e a sua conclusão comporta distintas interpretações.

A motivação e deflagração do conflito evocam a discussão acerca do poder do governo central sobre autoridades e milícias locais, sendo que o controle da cidade de Basra é notadamente importante devido ao fato de que 70% do petróleo exportado advém de reservas dessa província. Alguns explicam a operação como uma “limpeza” das milícias e, de forma atenta, da concorrência xiita que Sadr representa ao partido de al-Maliki, na medida em que se aproximam as eleições provinciais de outubro. Outra explicação seria uma tentativa de enfraquecer a influência e suporte material do Irã na região. Muitas são as especulações e contra-especulações, incluindo atores como o partido Fadila e a Suprema Corte para a Revolução Islâmica no Iraque, bem como a visão de cada um sobre o regime político desejável.

A posição de Sadr nesse tabuleiro é bastante expressiva, pois o cessar-fogo do ano passado tem sido visto por muitos como um cálculo pragmático, em que a contenção das hostilidades teria como

objetivo restaurar sua credibilidade. Nos últimos anos, a Armada Mehdi tem-se expandido de forma incoerente e desorganizada pela congregação de jovens sem emprego e perspectivas, de forma que o cessar-fogo teria sido uma estratégia para Sadr reorganizar suas forças e, também, evitar a identificação de atos de grupos específicos no movimento geral da Armada. Assim, o governo pode estar diante de um líder fortalecido e com visão política ampliada, e uma rede muito mais organizada e detentora do apoio popular na expulsão dos interventores.

Ademais, o movimento de Sadr atua em espaços sociais no sentido de prover educação, mídia, serviços de saúde e religiosos em muitas das regiões. Atualmente, alguns analistas, como os da *International Crisis Group* (ICG), consideram-no o líder do único movimento de massa genuíno no Iraque – composto de dez mil jovens xiitas, em geral no sudeste do país – e defendem que o governo não só deveria tolerar suas atividades não-militares como tentar cooptar milicianes. A questão de como engajar atores não-estatais no processo de reconstrução tem acompanhado teóricos e práticos de resolução de conflitos, e o caso de Sadr é particularmente controverso devido ao caráter religioso e armado do grupo.

O dilema político da reconciliação interna, da qual Basra é apenas o exemplo mais recente, possui uma contrapartida militar que se evidencia no balanço final do conflito: o exército iraquiano está conseguindo conter as revoltas em seu próprio território, mas a magnitude da mobilização necessária demonstra a proporção da força das milícias no país e o cessar-fogo da batalha, assinado em 30 de março, nem ao menos mencionava a dissolução da Armada Mehdi. Deste modo, as forças estrangeiras ainda possuem papel fundamental na contenção da violência ou iminência desta, nas várias frentes pelo país, o que invoca a discussão sobre a extensão do prazo de retiradas das tropas.

A retirada de tropas tem sido intensamente reclamada pelos norte-americanos, esperada pelos iraquianos e debatida no mundo, de maneira que

abarcava uma série de considerações, tais como: o ambiente político nacional dos EUA, a visão estratégica e objetivos de política externa do novo presidente; a estabilização do Iraque e o grau de sucesso na transferência de responsabilidades para o governo central.

Por um lado, há controvérsias acerca da presença das forças internacionais e sua atuação no Iraque carrega episódios bastante negativos, como os maus tratos na prisão de Abu Ghrab. O caso de Basra evidencia uma situação no mínimo desconfortável para a Coalizão, na medida em que o exército iraquiano e as forças dos EUA e Reino Unido mobilizaram-se para combater um adversário político do primeiro-ministro al-Maliki. O discurso do governo, da Coalizão e da mídia em geral baseia-se em uma despolitização e criminalização de certos atores políticos como “milícias” ou “grupos armados” no sentido de legitimar campanhas de extermínio em prol da autoridade central, o resultado disso é a distorção de qualquer conceito de democracia representativa.

A partir de outro aspecto, os custos de uma retirada irresponsável e que pudesse originar um “Estado fracassado”, à mercê de influências diversas, seriam dramáticos tanto para os EUA quanto para a região e para o mundo. Dessa forma, e tendo em vista a importância do equilíbrio regional nas estruturas de geopolítica global e de fornecimento de energia, a política externa norte-americana mostra-se inflexível quanto à preservação de seu poderio militar no Iraque, iniciando negociações com o governo sobre um acordo para substituir o mandato das Nações Unidas, que expira ao final deste ano, no que diz respeito à autoridade de operação das tropas norte-americanas no país. O acordo, que incluiria críticos instrumentos para detenção de “suspeitos terroristas” e manutenção dos já capturados, ainda não foi aprovado pelo Congresso dos EUA e tem sido contestado pelo clérigo xiita Sadr.

No encontro oficial com os países do Golfo, em 20 de abril, Condoleezza Rice tentou convencer os países da região a apoiar a reconstrução do Iraque, principalmente por meio de alívio dos débitos

iraquianos e normalização das relações diplomáticas. Com relação aos débitos, em sua maioria da época de Saddam Hussein, países como Arábia Saudita e Kuwait, que detêm mais de 60 bilhões de dólares em dívidas, apenas sinalizaram dispensa parcial da dívida. No que concerne às embaixadas, ficou a critério de cada país tomar uma decisão segundo seus próprios interesses.

O balanço final das visitas de Condoleezza Rice pode ser resumido no antigo provérbio popular, “após a demolição de Basra”, que se refere à consecução tardia de algo e, nesse caso, tanto de um plano de reconciliação interna quanto de maior engajamento dos países sunitas no Iraque pós-conflito. Há uma percepção de crescentes custos políticos, econômicos e humanos, por parte do Iraque e dos EUA, e certo reconhecimento de que o projeto norte-americano para o país e os meios de sua implementação não estão gerando os resultados esperados. Ademais, nos últimos três anos, tem-se observado uma escalada de fanatismo de ambos os lados, e um questionamento de muitas das instituições formais e constitutivas sobre as quais se sustenta a ordem internacional contemporânea.

O argumento moral de indivisibilidade dos valores democráticos com relação a estabilidade e segurança no Iraque e no mundo, amparando a visão de que o papel dos EUA é propagar valores democráticos tanto por suas qualidades intrínsecas quanto pelos benefícios ao interesse nacional norte-americano, tem-se mostrado eticamente indefensável e politicamente ineficaz. Não cabe aqui discutir a legitimidade ou benevolência da propagação dos fins – ou seja, de democracia e liberalismo político e econômico –, mas compete refletir sobre em que medida os meios de construção desses fins são relevantes e como o caso do Iraque é representativo disso.

Segundo Chesterman, autor de *You, The People*, “se uma grande lição para as Nações Unidas é aceitar as contradições entre os meios e os fins da administração transicional, o maior perigo concernente aos EUA é que ele irá enfocar-se apenas nos meios: enquanto as Nações Unidas não podem ver administração transicional como ocupação

militar, os EUA às vezes parecem incapazes de verem-na como outra coisa” (livre tradução). Esse trecho bem caracteriza uma tensão acerca do fundamento e julgamento políticos entre uma ética de convicção, fundamentada em uma moralidade universal e característica de guerras religiosas, e uma ética de responsabilidade internacional, seja por uma “razão de sistema” ou perspectiva humanitária.

As três conferências são sintomáticas de uma mudança de posição dos EUA de uma ética de revanche e convicção autojustificável, num “mundo pós-11 de setembro”, para se aproximar de uma ética de responsabilidade internacional – ambos os conceitos entendidos como tipos ideais weberianos –, concedendo primazia à estabilização do Iraque e a uma saída com ordem como pré-requisito para a consecução dos objetivos de política externa norte-americana. Essa mudança explica-se, em parte, tanto pela diminuição do espaço de atuação legítima dos EUA devido a condições domésticas e internacionais, quanto pelas adversidades materiais e ideacionais enfrentadas na manutenção das tropas em solo iraquiano e no empreendimento de reconstrução do país.

Nesse sentido, dentre as atuais alternativas, o Contrato Internacional de objetivos para o Iraque (ICI) constitui uma iniciativa promissora na medida em que reduz a distância entre meios e fins – ao menos no âmbito político e jurídico – e procura estabelecer uma maior confiabilidade tanto para os iraquianos quanto para os países interessados em contribuir para a sua reconstrução.

Se, por um lado, os países e organizações internacionais do ICI se comprometem a aliviar ou mesmo perdoar débitos passados para que o Iraque possa empregar esses recursos em sua reconstrução e desenvolvimento, o país, por outro lado, também está atrelado a uma série de obrigações. Dentre elas estão questões-chave relativas à consecução de um projeto de construção de consenso e reconciliação nacional que, diferentemente de uma paz imediatista e artificial por meio da escolha de grupos específicos a quem apoiar, engendra maiores constrangimentos ao uso legítimo da violência e à adesão ao fanatismo.

O componente de condicionalidade do ICI figura, enfim, como uma das apostas da estratégia ao requerer grau controlado e elevado de retorno em questões centrais para o progresso na normalização da situação do país.

Além disso, a presença das Nações Unidas no processo de reconstrução possui grande força simbólica e também contribui com sua experiência em campo e de metodologia de acompanhamento, monitoramento e responsabilização (*accountability*), o que tem impacto direto em questões concernentes à mobilização política e de recursos. Um ponto crucial e que ainda não está bem esclarecido é em que medida haverá um maior diálogo sobre as estratégias mais factíveis e conciliadoras e o horizonte de transferência de autoridade e autonomia para o governo iraquiano.

Com efeito, essas mudanças parecem indicar melhores condições para o processo de reconstrução, agora sob tutela do ICI, mas talvez não se possa falar de um “novo começo” para o Iraque, como aclamado pelo primeiro relatório do ICI. Não se devem esquecer as feições menos otimistas e publicitárias, principalmente ao se considerar o acordo em negociação sobre os poderes das tropas norte-americanas em território iraquiano, após o fim do mandato das Nações Unidas, e os possíveis movimentos de contestação que isso pode invocar. Não obstante a mudança de disposição, os EUA ainda empunham objetivos políticos e estratégicos a serem atingidos no Iraque e na região, seja de mais uma plataforma militar, uma fonte segura de recursos energéticos ou de centro irradiador de seus valores para combate ao terrorismo e movimentos anti-hegemônicos.

Se a invasão do Iraque, justificada em termos de sua capacidade soberana para defesa preventiva e declaração de um “estado de exceção internacional”, pode ser considerada o maior exemplo de lições de realismo político e crise institucional das Nações Unidas, a descrita mudança de paradigma é igualmente emblemática por reforçar o papel e a importância – mesmo que instrumental – do multilateralismo, legitimidade e responsabilidade internacionais. Essa modificação reflete principalmente a percepção de

que uma “generalização do estado de exceção” não promoveu os objetivos de maior proteção e segurança a que se propunha, levando a uma condição em que violência gera e *define* “violência” e, assim, “exceção” e “ordem”. Se o critério para julgar o desempenho dos EUA como “império benevolente” forem os resultados das empreitadas no Afeganistão e Iraque, como argumenta Chesterman, certamente a resposta seria que os norte-americanos não lograram como tal por não conseguirem perceber que o 11 de setembro de 2001 foi um sintoma de problemas mais antigos e profundamente enraizados.

Recebido em 01/07/2008
Aprovado em 05/07/2008

Palavras-chaves: Iraque, Estados Unidos, multilateralismo

Key words: *Iraq, United States, multilateralism*

Resumo: O artigo trata da tentativa de estabilizar o Iraque, com colaboração de outros países da região. Isto mostra a necessidade de reconhecer a importância do multilateralismo.

Abstract: *The article deals with the attempt of stabilize Iraq with the collaboration of other countries in the region. This shows the necessity of recognizing the important of multilateralism.*

