



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIA CLARA MARQUES FAGUNDES

**NEO-PATRIMONIALISMO SEM ESTADO:
20 ANOS DE EXPERIÊNCIAS DE GOVERNO NA SOMÁLIA**

BRASÍLIA

2011



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**NEO-PATRIMONIALISMO SEM ESTADO:
20 ANOS DE EXPERIÊNCIAS DE GOVERNO NA SOMÁLIA**

Monografia apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília como requisito parcial à obtenção
do título de especialista em Relações
Internacionais

Orientador: Virgílio Arraes

BRASÍLIA

2011

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Virgílio Arraes, pelo incentivo e pela leitura criteriosa

Aos colegas da XII turma do curso de pós-graduação *lato sensu* do IREL/UnB e especialmente àqueles que, pela solidariedade, tornaram menos difícil retornar a Brasília e concluir este trabalho, ainda tão aquém do que deveria ser

À minha irmã, Ana Luísa, por ter sido quem foi, por ter me ensinado tanto nos 27 anos em que estivemos juntas

À minha mãe, Emília, e ao meu pai, Euclides, por terem me explicado há muito tempo, citando Neruda, que escrever é muito simples: começa com uma letra maiúscula e termina com um ponto final; no meio, você coloca as ideias

À Claudia Antunes, por ter me permitido escrever com cuidado e algum critério sobre a Somália, a Somalilândia e tantos lugares sobre os quais nós, brasileiros, ainda sabemos tão pouco

SUMÁRIO

RESUMO.....	05
INTRODUÇÃO.....	06
I ESTADO FALIDO	09
1.1 Estado falido: a gênese de um conceito	09
1.2 Estado falido: pressupostos e preconceitos	12
1.3 Falência estatal: taxonomia	14
1.4 Falência estatal: pesos e medidas	19
II SOMÁLIA: ASCENSÃO E QUEDA DO ESTADO.....	25
2.1 Formação do Estado	25
2.2 Guerra Fria e Paz Armada no Chifre da África	28
2.3 Crise e colapso do Estado central na Somália	30
2.4 Do silêncio à intervenção: o efeito CNN e a Nova Ordem Mundial	34
III SOMÁLIA: 20 ANOS SEM ESTADO.....	39
3.1 Retirada da ONU	39
3.2 Pirataria Internacional	40
3.3 Governo Federal de Transição	43
3.4 Organização política sem Estado	45
3.5 Somalilândia	48
3.6 Somália: exceção ou tendência?	50
CONCLUSÃO.....	53
Referências Bibliográficas.....	56
APÊNDICE – Relações Brasil-Somália	59

RESUMO

Esta monografia consiste na análise das experiências políticas somalis após o colapso do Estado Nacional e em uma visão panorâmica do país desde a independência. Baseia-se em revisão bibliográfica, priorizando documentos e estudos de instituições e pesquisadores em contato direto com o país, principal paradigma do conceito de falência/colapso estatal surgido no imediato pós-Guerra Fria. Não há, porém, indícios de que as condições de vida na Somália tenham piorado significativamente desde o fim o regime Siad Barré, que arrastou consigo as estruturas de Estado, em 1991. O norte do país alcançou relativa estabilidade, com formas de governo que combinam elementos democráticos e política clânica tradicional. Conclui-se que, embora a Somália continue a enquadrar-se nas definições de “Estado Falido” de diferentes autores, esse conceito pouco contribui para o entendimento das suas múltiplas experiências pós-Estado.

ABSTRACT

This work comprises the analysis of the Somali political experiences after the collapse of the National State and an overview of the country since independence. Based on literature review, it prioritizes documents and studies of institutions and researchers in close contact with the country. Somalia is a paradigm of State failure / collapse since this concept was developed in the immediate post-Cold War period. There is, however, little elements suggesting that living conditions have worsened since the fall of Siad Barre and the collapse of the National State structures in 1991. The north of the country has achieved relative stability, adopting forms of governance that combine elements of democracy and traditional clan politics. This monograph concludes that although Somalia continues to meet the standards of state failure set by different Western authors, this concept adds little to the understanding of the multiple post-State experiences in Somalia.

INTRODUÇÃO

Os debates internacionais sobre segurança e desenvolvimento demonstram, desde o final da Guerra Fria, uma preocupação crescente com a crise do modelo weberiano de Estado nos países em desenvolvimento e com os riscos da ausência ou presença precária do poder público em vastas áreas do território mundial. Este trabalho analisa a realidade política da Somália, paradigma do conceito de “Estado Falido” que surgiu na literatura especializada a partir de 1990 [Helman e Ratner (1992), Albright (1993), Jackson (1990)] e ganhou novos desdobramentos após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Busca-se entender os múltiplos sentidos do conceito de “falência estatal” e seus congêneres, como “colapso estatal”, analisando criticamente os parâmetros aplicados na constatação da falência/colapso de um Estado. Dependendo dos índices e parâmetros utilizados, grande parte dos países seriam considerados Estados em vias de falência. Os países em desenvolvimento e, especialmente, os Estados mais novos (recém saídos de processos de descolonização) contam com recursos econômicos escassos e têm grandes dificuldades em gerenciar bens e serviços públicos, como justiça, segurança, saneamento básico, saúde e educação.

A precariedade das estruturas organizacionais e a incapacidade de atender anseios da população fazem com que esses Estados sejam vistos como uma ameaça à estabilidade e segurança regionais, seja pela ocorrência de distúrbios políticos — que provocam deslocamentos maciços de refugiados, podendo precipitar conflitos — seja pela proliferação, em seus territórios, de grupos criminosos e extremistas.

É certo que, em muitos países, o Estado weberiano não chegou a se consolidar, como já observam Jackson & Rosberg (1982), em “Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood”, artigo que, em algumas maneiras, antecipa o conceito de quase-Estado (“quasi-state”) mais tarde desenvolvido por Jackson (1990). A constatação de inadequação ao modelo de Estado weberiano, porém, é insuficiente para explicar experiências bastantes distintas entre si, forçosamente incluídas sob um mesmo rótulo de “falência Estatal”.

Na Somália, objeto de análise desta monografia, a criação do Estado Nacional deu-se em julho de 1960, com a fusão do antigo protetorado britânico da Somalilândia e do território somali colonizado pela Itália, sob jurisdição internacional desde a derrota italiana na Segunda Guerra Mundial, em 1948. A unificação foi motivada pela forte identidade da população somali, que compartilha a mesma língua, religião e cultura. Neste sentido, a gênese da Somália moderna tem pontos em comum com a dos Estados surgidos com os movimentos nacionalistas europeus do século XIX.

A independência e a unificação foram motivo de júbilo e otimismo na Somália. Entretanto, a ineficiência das instituições públicas, a corrupção e o desequilíbrio nas relações de poder entre os diferentes clãs, gerados pela existência de um poder central não-inclusivo, embora multipartidário, logo provocaram descontentamento com o recém-formado Estado somali. Em 1969, os militares tomaram o poder, em um golpe que, como observa Cohen (2006, pág 197), foi inicialmente bem-recebido pela população. O regime de Siad Barré entrou em crise na década de 1980, com a derrota do país na guerra contra a Etiópia e a crescente insurgência interna, brutalmente reprimida pelo governo central.

A queda do ditador Siad Barré, em 1991, levou à desintegração da estrutura de Estado na Somália, desde então considerada um paradigma da falência/colapso estatal. A queda de Barré e a persistente guerra civil estão associadas à perda de importância estratégica após a Guerra Fria. Apesar do “socialismo científico” professado por Siad Barré, a Somália havia oscilado, nas décadas de 1970 e 1980, entre alianças com a União Soviética e os Estados Unidos, que sustentou militarmente o regime em seus últimos anos. A Somália era considerada estratégica para a logística militar e de comunicações americanas, especialmente após a queda do ditador etíope Hailé Salassie (Cohen, 2006). Além disso, sua posição geográfica torna a Somália um ponto crítico para a navegação entre o Oceano Índico e o Mar Mediterrâneo.

A perda de importância geopolítica explica a reação reticente da ONU à desintegração somali. A intervenção tardia, atribuída à pressão da opinião pública diante da epidemia de fome de 1992, foi interrompida antes que se houvesse estabelecido um governo minimamente operacional. Recentemente, os sequestros de embarcações por piratas somalis levaram novamente o país à pauta do Conselho de Segurança da ONU.

A República Democrática da Somália é hoje uma ficção jurídica, sem controle sobre seu território formal. O Governo Federal de Transição (GFT), formado sob auspícios da comunidade internacional, está restrito a pouco mais do que alguns quarteirões da capital, Mogadíscio, sob proteção das tropas da União Africana. A persistente ausência de governo central, que completou duas décadas, justifica a caracterização recorrente da Somália como arquétipo dos conceitos de “Estado Falido” desenvolvidos por analistas internacionais e instituições de pesquisa.

Explicar as recentes experiências políticas somalis com base apenas no preenchimento ou não dos critérios weberianos de Estado é superficial e estéril. Ignora, por exemplo, a existência de um governo razoavelmente operante no auto-declarado Estado da Somalilândia, que reivindica as fronteiras do antigo protetorado britânico. Ignora também a experiência de descentralização e “ditadura clânica com algumas instituições representativas” (Hagmann e Hohene, 2009) em curso na região somali da Puntlândia.

Esta monografia consiste em análise, sistematização não-exaustiva e crítica bibliográfica. Busca uma melhor compreensão dos processos de construção e dissolução do Estado da Somália e das diferentes experiências de gestão local e regional ao longo das duas últimas décadas. Por este motivo, priorizou-se a bibliografia pertinente a pesquisas de campo e análises empíricas realizadas na Somália, evitando deter-se a concepções normativas e teleológicas do Estado. Os dados quantitativos disponíveis foram apresentados, sempre que pertinentes. A relativa ausência de dados quantitativos reflete a escassez de levantamentos demográficos e econômicos desde o colapso do governo central e a pouca confiabilidade das estimativas disponíveis.

O primeiro capítulo desta monografia discute a pertinência do conceito de Estados Falidos, sua gênese, paradigmas e pressupostos. O segundo capítulo analisa a formação e crise do Estado Somali, apresentando um panorama do processo que levou ao seu colapso. O terceiro discute a situação atual da Somália e a heterogeneidade das formas de governo regionais e locais. A opção por um trabalho panorâmico — e, portanto, tendente à superficialidade — responde, em parte, à notória lacuna de bibliografia em língua portuguesa sobre a Somália, que esta monografia busca amenizar parcialmente.

CAPÍTULO I

ESTADOS FALIDOS

1.1 Estado falido: a gênese de um conceito

Com o fim da Guerra Fria, o debate sobre segurança internacional e desenvolvimento registrou uma proliferação de novas expressões como “Estado Falido” (“Failed State”), “Estado em [vias de] Falência” (“Failing State”), “Estado Fraco” (“Weak State”) e “Estado Frágil” (“Fragile State”), que traduziam uma preocupação crescente da comunidade internacional com os vácuos de poder em determinados países. A preocupação internacional foi renovada após os atentados de 11 de Setembro, em 2001, que elevaram as guerras assimétricas, contra grupos insurgentes internacionais e Estados párias que os acolhem, à condição de prioridade da política externa dos Estados Unidos.

O conceito de “Estado Falido” re-significou um fenômeno não necessariamente novo: a preocupação internacional com as possíveis repercussões da incapacidade de alguns Estados jovens – tipicamente ex-colônias pauperizadas— de prover bens públicos, como segurança humana, jurídica e política, e serviços tipicamente estatais, como infra-estrutura, saúde e educação, levando a uma crescente perda de legitimidade interna e, em casos extremos, ao colapso. Um “Estado Falido” é considerado um elemento de desestabilização regional, podendo servir de refúgio para grupos extremistas e criminosos, provocar saída maciça de refugiados, além de se tornar cenário de disputas entre outros Estados interessados em ampliar sua área de influência.

A visão catastrófica do Ocidente próspero sobre o futuro de Estados jovens, pobres e distantes não é novidade. Foi hegemônica até a primeira metade do século XX, quando vários analistas, influenciados ou não por vieses explicitamente racistas, se mostravam céticos quanto à capacidade de autogestão de povos colonizados. O processo de construção de um consenso internacional sobre a descolonização, que utilizou a disputa entre Estados Unidos e União Soviética (URSS) para angariar apoio, deslocou o

foco da suposta incapacidade de determinados povos para os males da ingerência externa — inicialmente da potência colonizadora e, logo, das duas superpotências, que disputavam influência sobre as antigas colônias europeias¹.

Os condicionantes econômicos da gestão de países recém-independentes também eram aspectos observados na análise de diplomatas e acadêmicos, embora, durante a Guerra Fria, raramente fossem o foco principal. Em 1971, a guerra de independência de Bangladesh, ex-Paquistão Oriental, foi recebida pelo Departamento de Estado norte-americano com profecias escabrosas sobre o futuro do país, mais um “caso perdido” (“basquet case”) mundial². É difícil mensurar o quanto da análise americana refletia uma visão racional sobre a pobreza endêmica em Bangladesh e o quanto era influenciada pelo contexto de tensões com a Índia, principal fiador internacional da independência bengalesa. O fato é que o tempo não confirmou o alarmismo americano: três décadas após a independência, Bangladesh consolidou seu status de ator soberano no Sistema Internacional, a despeito da pobreza. É o Paquistão [Ocidental], região mais rica do país dividido, que inspira preocupações (e intervenções) internacionais.

Embora a preocupação com a fragilidade de determinados entes estatais não seja nova, a criação de uma taxonomia específica para esses Estados e os esforços epistemológicos em definir critérios para auferir seu desempenho são recentes. Um de seus principais percussores é Robert Jackson (1982, 1990), que, já na década de 1980, apontava o descolamento entre a realidade jurídica e empírica de alguns Estados africanos.

O termo “Estado Falido” (“Failed State”) surgiu na literatura especializada a partir de 1990, associado principalmente à desintegração do Estado somali, após a queda do ditador Siad Barré, e à crise nos Bálcãs, que resultou em uma violenta secessão da antiga Iugoslávia. O fim abrupto da Guerra Fria, que culminou com a dissolução da URSS, em 1991, teve repercussões intensas nos países que recebiam apoio financeiro e/ou militar do bloco comunista. Provocou também uma súbita perda de importância estratégica de determinadas regiões, em áreas disputadas pela URSS e

¹ Como observa Monteiro (2006), a influência da disputa soviético-americana sobre o processo de descolonização no pós Segunda Guerra Mundial explica em parte a percepção, majoritária até o fim da Guerra Fria, de que os conflitos nos países recém-independentes eram essencialmente derivados da disputa bipolar

² Vide documento 235, do Volume XI das séries Relações Exteriores dos Estados Unidos 1969-1976, intitulado “South Asia Crises, 1971”

pelos EUA, como o chifre da África. A Somália talvez seja o mais dramático exemplo do vácuo de poder que, em algumas partes do mundo, sucedeu a Guerra Fria.

Em 1992, o artigo “Saving Failed States”, publicado pelos diplomatas americanos Gerald Helman e Steven Ratner na *Foreign Policy*, definiu pela primeira vez, em uma revista de circulação internacional, o conceito de “Estado Falido”, que se tornaria onipresente em análises da conjuntura mundial, com sentidos cada vez mais elásticos. Na definição de Helman e Ratner, “Estados Falidos” são aqueles que “já não são capazes de se sustentar como membros da sociedade internacional”. Isto é, desintegraram-se em lutas intestinas, perderam legitimidade perante uma parcela significativa de cidadãos e já não exercem controle, de fato, sobre o próprio território.

Diferentemente das organizações internacionais, fundadas por um compromisso jurídico, o Estado baseia-se antes de tudo em uma realidade física, como observa Francisco Rezek (2010): trata-se de um espaço territorial sobre o qual vive uma determinada comunidade de seres humanos, sob determinada forma de ordenamento. Sua legitimidade internacional é originária; não depende de normatização, mas é consequência dessa realidade material concreta. Sem ela, o Estado torna-se uma ficção jurídica. “Estados Fantasma” (“Phantom States”) é uma das curiosas expressões usadas para descrever os Estados que já não exercem, de fato, sua soberania (Bilgin e Morton, 2002, pág 64).

O debate sobre a falência do Estado esteve associado à doutrina de política externa do presidente americano Bill Clinton [1993-2001], de relativização da soberania estatal e defesa de intervenções humanitárias. O termo “Estado Falido” passou a integrar o léxico jornalístico e coloquial em 1993, após ser usado pela então representante permanente dos EUA na ONU, Madeleine Albright, em artigo defendendo a intervenção americana na Somália, no jornal *New York Times*³. Em 1994, a agência central de inteligência dos EUA (CIA) criou sua primeira força-tarefa dedicada ao estudo estatístico sobre os processos de enfraquecimento e colapso de Estado⁴.

³ O artigo “*Yes, there is a reason to be in Somalia*”, de 10 de agosto de 1993, foi uma resposta de Albright à rejeição da opinião pública americana à missão de paz da ONU na Somália, liderada pelo EUA, após a morte de soldados. A missão foi abortada em 1995.

⁴ Ver Goldstone et AL (State Failure Task Force Report: Phase III Findings). APUD Monteiro (2006). Criada em 1994, a “Força-Tarefa de Falência Estatal” [“State Failure Task Force”] foi renomeada, em 2003, “Missão de Instabilidade Política” [“Political Instability Task”]

1.2 Estado falido: pressupostos e preconceitos

O conceito de “Estado Falido” — fruto de um contexto específico de desintegração no imediato pós-Guerra Fria — passou a ser usado, sobretudo após o 11 de Setembro, para rotular países pobres, especialmente aqueles internamente conflagrados, o que talvez reflita certa incapacidade da *intelligentisa* Ocidental de perscrutar sentidos políticos nos conflitos de países periféricos. Reflete, também, um descompasso entre o tipo de Estado que emergiu nas ex-colônias e as Teorias do Estado contemporâneas, baseadas, em grande medida, na análise do processo histórico de construção dos Estados nacionais europeus.

Os debates partem da premissa básica de que, sem um Estado forte, a sociedade se desintegraria em meio ao caos, desconsiderando evidências empíricas da capacidade estabilizadora do poder tradicional (baseado na fé/costume) e dos arranjos regionais de poder, como o observado na Somalilândia, região mais estável da Somália. Tendem a desconsiderar, também, perspectivas alternativas sobre o Estado, como a visão marxista/engeliana, que enfatiza a fusão do interesse do Estado ao de um determinado grupo social, e seus desdobramentos mais recentes, como as análises gramscianas de conflitos e convergências de interesses.

Como observa Noberto Bobbio (2000), o Estado é, para Karl Marx, “o Reino da Força [da classe dominante], não da Razão (...). É um mal não-necessário, ou cuja necessidade tende a extinguir-se à medida que as condições históricas de seu surgimento se alterem.” Trata-se de mais uma perspectiva europeia sobre Estado, tal qual emergiu naquele continente, *pari passu* com a formação do capitalismo. Entretanto, uma contribuição potencialmente rica e muitas vezes ignorada da tradição marxista — ou “marxiana”, como preferem os que precisam sublinhar a distinção entre o Marx acadêmico e os desdobramentos políticos de suas teorias — para este debate é a análise das condições materiais e dos conflitos de interesses associados à desintegração de determinados Estados. É o que fazem, por exemplo, Hagmann e Hohene (2009), em sua crítica neo-gramsciana ao atual debate sobre falência estatal, construída com base em evidências empíricas sobre as diversas formas de gestão de territórios somalis⁵.

⁵ Para os dois autores, o sistema internacional não se constitui essencialmente do embate de Estados em um ambiente anárquico e sim de complexas relações entre Estados, forças sociais e ideais, dentro de ordenamentos mundiais específicos, como os observados nos diferentes territórios somalis. Muito dos

Outro pressuposto do atual debate sobre a falência do Estado é a concepção predeterminada sobre o que Robert Rotberg (2004) chama de “obrigações fundamentais do Estado Nação no mundo moderno” e William Zertman (1993) chama de “funções básicas do Estado”. A primeira e mais importante dessas funções é segurança (pessoal, territorial, jurídica e de propriedade), fruto do monopólio do uso legítimo da força — que, embora seja constitutivo do conceito de Estado adotado pelo Direito Internacional, nem sempre é empiricamente observável. Outra função, secundária, é o provimento de serviços básicos, como infra-estrutura, saúde e educação, tipicamente deficientes em países de menor desenvolvimento relativo.

A noção de Estado implícita nesses debates nasceu na Europa, e sua origem está associada aos tratados de Vestifália, de 1648. A Paz de Vestifália pôs fim a sangrentos conflitos intestinos no continente europeu, acatando consensualmente o princípio de soberania estatal, com prevalência do poder temporal (não religioso) sobre o papado. Uma condição necessária ao exercício dessa soberania era a monopolização do uso da força em um determinado território, resultando daí a obrigação primordial do Estado em promover a segurança.

Na virada do século XIX para o século XX, Max Weber acrescentaria a noção de legitimidade à concepção vestfaliana de Estado. A característica constitutiva do Estado é, para Weber, o monopólio do uso **legítimo** da força. Essa legitimidade, justificação interna do mando, não tem caráter teleológico, pois, como observa Weber (Apud Bobbio, 2000, pág 135), “não é possível definir um grupo político — e tampouco o Estado — indicando o objetivo de agir do seu grupo”, já que “não há nenhum objetivo que grupos políticos não tenham alguma vez proposto, do esforço de prover sustento à proteção das artes, e não há nenhum que todos tenham perseguido”.

A questão da legitimidade é, para Weber, subjetiva, isto é, parte do ponto de vista dos sujeitos, ou cidadãos, em relação ao poder a ser legitimado. A tipologia weberiana de poder inova ao classificá-lo não segundo as três perguntas clássicas — quem?, para quem? e como? — que orientavam a filosofia política ocidental desde

fenômenos associados aos casos de “falência estatal” seria melhor descrito como “neo-patrimonialismo sem estado”, expressão cunhada por Timothy Raeymaekers (apud Hagmann e Hohene, 2009).

Aristóteles, e sim sob a ótica dos sujeitos que legitimam o poder⁶. Para Weber, a base da legitimação pode ser: a) a crença na validade do que é racional (poder legal); b) a força da tradição (poder tradicional), c) a virtude do carisma (poder carismático).

O Estado Moderno weberiano funda-se no poder legal, cuja forma mais pura é, para Weber, aquela que emprega um aparato burocrático profissionalizado, distinguindo claramente público/privado, sociedade/Estado, civil/militar. Essa burocracia weberiana jamais chegou a se consolidar na maioria dos países de menor desenvolvimento relativo, por diversas razões culturais, econômicas, históricas e estruturais, sobre as quais não há consensos solidamente estabelecidos [Willian (2010), Rotberg (2004), Monteiro (2006), Hagmann & Hoehne (2009), Jackson (1990)].

A legitimidade weberiana não é derivada de argumentos teleológicos ou preceitos morais, mas está diretamente associada ao caráter perpétuo do poder soberano/Estado. A mera concentração de forças seria insuficiente para garantir a continuidade do domínio; é preciso que a obediência ao poder encontre ressonância no interior do Estado. A ausência dessa ressonância é, simultaneamente, causa e consequência de crises no Estado Nação, podendo levar ao seu colapso.

1.3 Falência estatal: taxonomia

A popularização do termo “Estado Falido” foi, conforme já visto, acompanhada de uma ampliação de sua abrangência. O crescimento do uso do termo não resultou de um recrudescimento dos conflitos armados ou do colapso de um maior número de Estados. Na África subsaariana, onde está maior parte dos chamados “Estados Falidos”, a atual década é marcada por uma relativa estabilização, apesar das crises agudas em algumas regiões, como Darfur (Sudão), os Kivus (República Democrática do Congo) e o Zimbábue. Mesmo a década de 1990, cuja primeira metade foi sangrenta no continente africano, foi mais estável, em nível global, que sua antecessora. Os relatórios bianuais sobre conflitos armados do Centro para o Desenvolvimento Internacional e Gestão de Conflitos da Universidade de Maryland

⁶ Conforme registra Noberto Bobbio (2000), em “Teoria Geral da Política” (págs 132 a 155), ao reexaminar o sistema conceitual weberiano, em comparação ao de autores clássicos, de Platão (429–347 A.C) a Hegel (1770-1831).

apontam um declínio significativo desses confrontos, a partir da segunda metade da década de 1980 [apud Croker, 2004].

A multiplicação dos “Estados Falidos” resulta da utilização de novos critérios, que passam a considerar a capacidade do país de cumprir satisfatoriamente determinados pré-requisitos de soberania, segurança, liberdade, gestão e serviços públicos. Em grande medida retomou-se, sob nova nomenclatura, o conceito de “Quase Estado” [“Quasi States”], desenvolvido por Robert Jackson (1990) para explicar a fragilidade do Estado no Terceiro Mundo. Jackson observa que o ideal de Estado moderno jamais chegou a se consolidar em todo o mundo, especialmente em partes da África subsaariana onde as condições econômicas, geográficas e históricas dificultavam a construção do Estado, o exercício de controle sobre as comunidades locais e o provimento de bens públicos e serviços essenciais. Em muitos países, a soberania estatal jamais foi além da capital e das principais cidades.

A generalização do termo “Estado Falido” o transformou em um magneto semântico, ensejando debates sobre a aplicabilidade do conceito. Era forçoso e infrutífero incluir em uma mesma categoria analítica países tão díspares quanto a Somália sem governo [tipo-ideal kantiano de “Estado Falido”, quando da gênese do termo], o Paquistão de Pervez Musharraf [Estado autoritário com Exército estruturado e sistema judicial operante, exceto nas regiões tribais e na Província de Fronteira Noroeste] e a Colômbia de Álvaro Uribe [democracia razoavelmente próspera, apesar do histórico de violações humanitárias e do controle da guerrilha remanescente sobre parte do território].

Proliferam-se, assim, categorias referentes à debilidade/fraqueza do Estado, vistas como uma ante-sala da falência estatal. Já se falou em “Estados Fracos” (“Weak States”), “Estados Frágeis” (“Fragile States”), “Estados [em vias] de falência” (“Failing States”), “Estados Anárquicos” (“Anarchic States”), “Estados Fantasmas” (“Phantom States”), Estados Miragem (“Mirage States”), “Estados Anêmicos” (“Anaemic States”), “Estados Capturados” (Captured States) e Estados Abortados (“Aborted States”) [Bilgin e Morton, 2002, pág 64]. Alguns, como “Estados em Colapso” (“Colapsing States”) e “Estados colapsados” (“Colapsed States”) são usados com um sentido muito próximo da definição original de “Estado Falido” de Helman e Rather (1992).

Não há clareza sobre o significado preciso de cada um desses termos, adotados por diferentes autores em contextos diversos, ora baseando-se em critérios normativos, ora em critérios positivos; ora referindo-se a características intrínsecas dos regimes, ora referindo-se a evidências empíricas. Como observam Finn Stepputat e Lars Engberg-Pedersen, no relatório 2008 do Instituto Dinamarquês para Estudos Internacionais, “esses conceitos têm sido, com frequência, usados indiscriminadamente”.

É possível traçar algumas linhas comuns na intrincada taxonomia da falência estatal, ainda em desenvolvimento. Enquanto os termos “Estado Falido” e “Estado em Colapso” são usualmente reservados para situações nas quais o governo e suas instituições deixaram de funcionar ou mesmo de existir, expressões como “Estado Frágil” e “Estado Fraco” vem sendo adotadas para descrever países que não alcançaram as expectativas weberianas de Estado, inclusive quanto à funcionalidade, e correm o risco de entrar em colapso no futuro. São também usadas para alguns Estados autocráticos, que, a longo prazo, são mais propensos ao colapso, como explicitam os autores do Relatório sobre Fraqueza Estatal no Mundo em Desenvolvimento, publicado em 2008 pelo Instituto Brookings.

Parece haver se forjando certo consenso entre doadores internacionais em torno da definição usada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para “Estados Frágeis”. A OCDE define “Estados Frágeis” (ou “Fracos”, ou “Débeis”) como “aqueles onde o poder estatal é incapaz e/ou pouco disposto a prover funções básicas para a maioria de sua população: segurança, proteção da propriedade, serviços públicos básicos e infra-estrutura essencial”. A expressão vem ganhando espaço nos meios diplomáticos e na literatura especializada, embora sofra críticas quanto ao seu sentido pejorativo, que pode constituir um obstáculo adicional ao diálogo com governos nacionais.

O Banco Mundial alternou, até recentemente, a expressão “Estados Frágeis” e o acrônimo LICUS (“Lower Income Countries Under Stress” ou, em tradução livre, “Países de mais baixa renda sob pressão”). Mas a simpática sigla não vingou, a despeito da tradição do Banco Mundial em consagrar expressões improváveis — como o termo “Mercados Emergentes” cunhado, às vésperas das moratórias latino-americanas, para

substituir o pouco atraente “Terceiro Mundo”⁷. Assim, “Estados Frágeis” substituiu oficialmente LICUS, mantendo o mesmo sentido (que considera a fragilidade de instituições, de governança e de políticas públicas)⁸.

Robert Rotberg (2004), proeminente acadêmico norte-americano, adota a graduação “Estados Fracos” (“*Weak States*”), “Estados Falidos” (“*Failed States*”) e “Estados em Colapso” (“*Collapsed States*”). Para Rotberg, os “Estados Fracos” podem ser divididos em duas categorias básicas, embora alguns mesquem características de ambas: a) Estados inerentemente fracos por causa de limitações geográficas, físicas ou econômicas, b) Estados basicamente fortes, mas temporariamente em situação de fraqueza em razão de antagonismos internos, falhas de gestão, ganância [sic], despotismo ou ataques internos.

São critérios para auferir a fraqueza do Estado, segundo Rotberg: incapacidade de controlar parcelas de seu território (sobretudo à noite), fraco desempenho econômico e social, inflação, corrupção, violência urbana, infra-estrutura precária e baixa qualidade dos serviços públicos, como saúde e educação, limitações à liberdade e participação política. Seguindo esses critérios, elencados em “*When States Fail: Causes and Consequences*”, os países de menor desenvolvimento relativo são, sem exceção possível, “Estados Fracos”, pois as condições materiais limitam a qualidade e o alcance das ações do Estado. A grande maioria dos países classificados pela Organização das Nações Unidas como de desenvolvimento médio-alto, como Brasil, também o são. E mesmo algumas nações desenvolvidas, como a Itália, não sobreviveriam a um julgamento minimamente rigoroso.

A intensificação dessas mesmas características, juntamente com a recorrência de conflitos internos e violência direcionada ao governo e às instituições públicas, caracterizam os “Estados Falidos”, na concepção de Rotberg. Tal é a amplitude do conceito, que Rotberg propõe uma terceira categoria, “Estados em Colapso”, reconhecendo que o rótulo de “Estados Falidos” abarcava situações muito distintas, e que alguns Estados estão significativamente “mais falidos” que os outros.

Distinção similar entre “Estados Falidos” e “Estados em Colapso” já fora feita por outros autores, como Milliken e Krause (2002). No artigo “*State Failure, State*

⁷ Seguindo sugestão do financista holandês Antoine van Agtmael, então funcionário da instituição

⁸ Conforme informações da página oficial do Banco Mundial, acessada em 15 de março de 2011

Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, and Strategies”, Milliken e Krause conceituam a falência como um evento “funcional”, relacionado à incapacidade do Estado cumprir suas principais funções, enquanto o colapso estatal seria um evento mais raro, “institucional”, associado ao desmoronamento da estrutura do Estado.

Mais uma vez, a Somália, que inspirara o conceito de “Estado Falido” no início da década de 1990, em meio à guerra civil e à Grande Fome, é o exemplo arquetípico de “Estado em Colapso”, tanto para Rotberg (2004) quanto para Milliken e Krause (2002)⁹. Este trabalho tratará da Somália em capítulos específicos, mas convém mencionar, desde já, a existência de regiões somalis que não enfrentam violência crônica ou grandes fomes desde o início dos anos 1990.

A violência em Hargeisa, capital da Somalilândia [antigo protetorado britânico que declarou independência unilateralmente em 1991], é menor do que a registrada, por exemplo, em certas regiões da América Latina – segundo observação de analistas independentes, pois as condições de segurança permitiram, nos últimos anos, estudos de campo bastante significativos na Somalilândia¹⁰. Não se pretende, com essa menção, minimizar os efeitos da desintegração do Estado na Somália, mas apontar a existência de governo razoavelmente estável em parte do país, um governo que, como veremos a seguir, emite moeda própria, realiza eleições periódicas, aprovou Constituição em referendo, administra um sistema judicial e mantém relações para-diplomáticas com outros Estados e com a ONU.

Os estudos sobre a falência e o colapso de Estados sofrem de sérias falhas conceituais, como observam Hagmann e Hoehne, em “Failures of the State Failure Debate: Evidence From the Somali Territories” (2009). O debate tende a ignorar a existência de diferentes modelos de Estado, sendo guiado por uma crença teleológica na convergência de todos Estados-Nação. Isto leva à criação de uma distinção entre

⁹ Milliken e Krause consideram que, nos últimos anos, apenas quatro países — Somália, República Democrática do Congo (antigo Zaire), Libéria e Serra Leoa — podem ser classificados como “Estados em Colapso”, todos africanos.

¹⁰ A despeito de divergências sobre o impacto de um eventual reconhecimento da independência e/ou autonomia da Somalilândia para a paz no Chifre da África, os observadores independentes são unânimes quanto à sua relativa estabilidade, como fica claro nos relatórios do Internacional Crisis Group, especialmente “*Somaliland: Time for African Union Leadership*” (2006) e “*Somaliland: Democratisation and Its Discontents*” (2003), e outras análises, como “*Failures of the State Failure Debate: Evidence from the Somali Territories*” (Hagmann & Hoehne, 2009), “*Rebuilding Somaliland: Issues and Possibilities*” (WSP-International, 2005), “*Whatever Happened to Somalia?*” (Drysdale, 1995) e “*Somaliland: Passing the Statehood Test*”, (Hoyle, 2000).

Estados “realizados” (“accomplished”), que atingem o ideal weberiano ou dele se aproximam, e “falidos”. Essa divisão, apesar dos esforços em definir subcategorias analíticas, pouco elucida a compreensão de experiências concretas de Estado, observadas ao redor do mundo.

Outra falha apontada por Hagmann e Hoehne é a persistente tendência de “confundir a ausência de governo central com anarquia”. Para os autores, isto reflete não somente o apego conceitual a um determinado modelo de Estado, mas também o precário conhecimento dos analistas internacionais sobre a situação dos países periféricos e sobre as múltiplas formas de equilíbrios regionais.

1.4 Estados Falidos: pesos e medidas

Não há uma fórmula simples para entender e mensurar a falência de Estados. No meio acadêmico, foram feitos alguns esforços para estabelecer parâmetros de comparação, merecendo destaque o Índice de Estados Falidos, elaborado anualmente pelo instituto de pesquisa norte-americano Fundo para a Paz em parceria com a revista *Foreign Policy*, e o Índice de Fraqueza Estatal no Mundo em Desenvolvimento, publicado em 2008 pelo também americano Instituto Brookings.

O primeiro é, sem dúvida, o índice de maior repercussão midiática e acadêmica, provavelmente por se tratar da única mensuração periódica sobre o tema publicada em uma revista de prestígio internacional. O segundo, também citado com alguma frequência na literatura recente, mescla critérios quantitativos e qualitativos, em um esforço para superar algumas das limitações metodológicas do Índice do Instituto Pela Paz, inteiramente dependente da classificação dos avaliadores¹¹.

O Banco Mundial elaborou, entre 2003 e 2006, listas anuais de LICUS (“Países de mais baixa renda sob pressão”, hoje chamados de “Estados Frágeis”), classificando-os nos graus severo, geral e marginal ou limítrofe. Embora também possam permitir, de forma subsidiária, a comparação entre países, listas como essas

¹¹ A revisão bibliográfica realizada para este breve trabalho — não exaustiva e restrita aos idiomas português, inglês e espanhol — não registrou menções a rankings de falência estatal elaborados por universidades e centros de pesquisa de outros países, embora listas de “Países Frágeis” e rankings sobre paz e estabilidade sejam relativamente comuns fora dos EUA e apresentem significativa convergência com os índices de falência estatal.

foram concebidas para objetivos específicos — as do Banco Mundial, por exemplo, orientavam a distribuição de recursos de um fundo para “Estados Frágeis”. Vejamos, pois, os Índices do Instituto para a Paz/Foreign Policy e do Instituto Brookings, publicados em forma de ranking, com objetivo de oferecer um panorama geral sobre a situação dos Estados.

O índice do Fundo pela Paz / Foreign Policy vem sendo publicado desde 2005, com base em 12 parâmetros sociais, econômicos, e políticos. Os Estados são classificados em quatro categorias de risco: alarmante, preocupante, moderada e sustentável. Em 2010, apenas um seleto grupo de 13 países foi incluído na categoria “sustentável”. A categoria de risco “moderado” inclui nações como França, Alemanha, Estados Unidos e Japão — na América Latina, foram incluídos Uruguai, Argentina e Chile. O Brasil é listado na 119ª posição, com situação considerada “preocupante” — mesmo grupo, por exemplo, de Ruanda, Líbia e Angola.

A classificação dos países resulta da soma das 12 notas (de zero a dez) recebidas. Notas altas refletem um maior risco de falência do Estado:

- a) Parâmetros Sociais: I-1: Pressão demográfica; I-2: Movimento massivo de refugiados ou deslocados internos; I-3: Legado revanchista de grupos específicos; I-4: Conflitos crônicos
- b) Parâmetros Econômicos: I-5: Desenvolvimento econômico desigual; I-6 – Severo declínio econômico
- c) Parâmetros Políticos: I-7: Criminalização e/ou perda de legitimidade do Estado; I-8: Deterioração dos serviços públicos; I-9: Estado de Emergência, arbitrariedade jurídica e violações dos Direitos Humanos; I-10: Forças de Segurança operam um “Estado dentro do Estado”; I-11: Ascensão de Elites Sectárias; I-12: Intervenção de outros Estados ou de atores políticos externos

O ranking do Instituto Pela Paz/Foreign Policy enfatiza o caráter gradual da falência estatal, com a vantagem de incluir um grande número de países (177) e apontar áreas críticas mesmo nas nações de maior desenvolvimento relativo. Sua periodicidade constante permite acompanhar avanços e retrocessos. Esbarra, porém, em questionamentos sobre a escolha dos critérios e sobre a subjetividade das notas atribuídas aos países.

Há uma margem interpretativa muito ampla — o que, considerando a superficialidade dos conhecimentos específicos sobre cada país, típica de estudos com escopo tão amplo, resulta em baixa confiabilidade. Em 2005, por exemplo, foi atribuída ao Brasil nota 9,0 no item I-1 (pressão demográfica), uma das piores do planeta.

Para auferir a pressão demográfica, o ranking considera quatro fatores¹²: I-1.1: pressões decorrentes da alta densidade populacional relativa ao suprimento de alimentos ou de outro recurso vital; I-1.2: pressões decorrentes de padrões de assentamentos populacionais que restrinjam a liberdade de participação em atividades humanas típicas, incluindo produtividade econômica, viagens, interações sociais e cultos religiosos; I-1.3: pressão decorrente da localização de assentamentos humanos, incluindo disputas fronteiriças, disputa sobre a propriedade de terras ocupadas, acesso a locais de transporte, controle de locais sagrados e riscos ambientais; I-1.4: pressões decorrentes da estrutura demográfica, como alta participação relativa de homens jovens¹³ ou taxas díspares de crescimentos populacionais entre comunidades rivais.

Considerando os critérios acima, a nota atribuída ao Brasil é ainda mais surpreendente e parece estar totalmente deslocada da realidade, embora existam pontos críticos no país, como os assentamentos precários nas grandes cidades e as disputas relativas à demarcação de terras indígenas, quilombolas, fronteiras agrícolas e às áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária. A aparente inconsistência é explicada pelo Instituto como consequência, entre outros fatores, do impacto atribuído pelos avaliadores ao “Furacão Catarina”¹⁴, ciclone extratropical que atingiu o sul do país em 2004, matando três pessoas. É uma justificativa pouco convincente, considerando que o ranking jamais voltou a classificar a “pressão demográfica” no Brasil como tão calamitosa, mesmo quando, em 2008, as enchentes em Santa Catarina mataram 135 pessoas e devastaram a costa sul da capital estadual, Florianópolis.

Há outros indícios de que os responsáveis pelo ranking conhecem pouco os países aos quais atribuem notas. O mesmo perfil do Brasil no site do Institute for Peace afirma, por exemplo, que o ex-prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, concorreu a eleições

¹² Conforme o site do Institute for Peace, acessado em 5 de março de 2010

¹³ A maior participação relativa de homens jovens na população está diretamente associada à maior incidência de levantes e rebeliões populares, guerras e terrorismo, segundo autores como Gary Fuller (1995)

¹⁴ Conforme o perfil do país, acessado em 5 de março de 2010

adotando o slogan “rouba, mas faz”¹⁵. Ora, a expressão “rouba, mas faz” refere-se a uma forma de se fazer política que atribui pouco valor à honestidade em comparação à eficácia, mas nunca foi slogan do ex-prefeito. Maluf o refutou em diversas entrevistas¹⁶ e continua a negar ter desviado dinheiro público ou permitido que o fizessem, apesar das condenações judiciais — como, aliás, costumam fazer os demais políticos brasileiros, mesmo quando há evidências incontestes do contrário. Equívocos factuais como este podem induzir os avaliadores a uma percepção bastante estereotipada quanto aos “2/3 do Mundo”¹⁷.

A falta de clareza metodológica do ranking é outro fator que limita a sua utilidade analítica. Com nota 9,6 (0 -10) em 2010, a Somália empatou com o Zimbábue e a Coreia do Norte na liderança do parâmetro “declínio econômico”. Ora, a Somália já era um dos países mais pobres da África desde o regime Siad Barré. Oficialmente “falida” há duas décadas, não poderia ter declinado tanto nos últimos anos, o que nos leva a indagar se há um patamar original de comparação para auferir avanços e retrocessos ou se o parâmetro se refere apenas à situação atual do país. Embora a Somália ainda esteja entre as nações mais miseráveis do mundo, há indícios de melhoria em alguns indicadores econômicos a partir da segunda metade da década de 1990, especialmente no norte do país¹⁸.

Metodologicamente mais consistente, o Índice do Instituto Brookings, publicado em 2008, mescla parâmetros quantitativos e qualitativos para auferir a eficiência do Estado nos países em desenvolvimento. São 20 indicadores, em quatro esferas críticas: economia, política, segurança e bem estar social. Em cada indicador, o país é classificado de acordo com a sua posição relativa: quinto superior, 2º quinto; 3º quinto, 4º quinto e quinto inferior. Notas altas refletem uma maior eficiência do Estado.

¹⁵ Conforme o perfil do país, acessado em 5 de março de 2010

¹⁶ Em entrevista à revista *Veja*, publicada em 2 de julho de 2008, Paulo Maluf afirma que o slogan é “coisa de quem não tem o que fazer”. O também paulista Adhemar de Barros, cujas campanhas deram origem à expressão “rouba, mas faz”, tampouco declarava publicamente que fosse corrupto. Ver dissertação “Adhemar de Barros (1906-1969): a origem do ‘rouba, mas faz’”, de Luiza Cotta (USP, 2008). O slogan é associado a campanhas políticas que enfatizam grandes obras e silenciam sobre corrupção, como as de Maluf, calcadas em frases como “Foi Maluf que fez” e “Maluf fez”.

¹⁷ Na geograficamente irretocável expressão dos teóricos do Desenvolvimento terceiro-mundistas para as regiões chamadas de “Terceiro Mundo”, “Mundo em Desenvolvimento”, “Periferia” ou “Sul”

¹⁸ Conforme estudo do economista americano Peter Leeson (2006), da Escola Austríaca, comparando 18 indicadores de desenvolvimento somalis antes de depois do colapso do Estado central. Indícios neste sentido, nem sempre conclusivos, emergem de relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial, da União Africana e do International Crisis Group

Para alguns países, especialmente os de menor desenvolvimento relativo, não há dados disponíveis em todos os indicadores. Isto não invalida necessariamente a metodologia, já que não há uma nota final diretamente vinculada ao resultado obtido em cada indicador.

A cesta econômica do Instituto Brookings utilizou indicadores quantitativos e qualitativos: I- renda per capita; II- crescimento do PIB (Produto Interno Bruto); III- desigualdade, IV- inflação e V- marco regulatório. Na cesta de indicadores sociais, prioriza dados mensuráveis objetivamente: I- Mortalidade Infantil; II- Acesso a água tratada e saneamento; III- Desnutrição; IV- Conclusão do ensino primário; V- Expectativa da vida.

A cesta de indicadores políticos utilizou dados qualitativos, expressos numericamente, conforme classificação do avaliador: I- efetividade do governo; II- Estado de Direito; III- voz e responsabilização; IV- controle da corrupção; e V- liberdade. Esta foi a linha adotada também na cesta de indicadores de segurança, que incluiu: I- Incidência de conflitos; II- Abusos de Direitos Humanos; III- Territórios afetados por conflito; IV- Incidência de golpes; V- Estabilidade Política.

A Somália liderou mais uma vez a lista, seguida pelo Afeganistão e pela República Democrática do Congo. Sem Estado central, o país recebeu a nota máxima em apenas um dos critérios: incidência de golpes de Estado. Na ausência de Estado, não há, naturalmente, golpes. Faltam dados sobre inflação, crescimento do PIB, desigualdade, desnutrição e taxa de conclusão do ensino primário. Nos demais critérios, o país está entre os piores do mundo, segundo a Foreign Policy.

O Brasil teve desempenho desigual no Índice do Instituto Brookings, sendo classificado no 3º quinto (99ª posição), em larga medida por apresentar bons indicadores na cesta social, em comparação a outros países em desenvolvimento, e em parâmetros como liberdade e ausência de conflitos. Nos parâmetros abusos de direitos humanos e desigualdade social, porém, o país é incluído entre os piores do mundo, no quinto inferior.

Há um significativo grau de correlação entre os dois rankings, especialmente nas primeiras posições. Há também uma significativa correlação entre ambos e o ranking de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), elaborado

anualmente pela ONU, com base em estatísticas oficiais dos governos — alguns países, como a Somália, não participam do ranking de IDH, por falta de dados.

A existência de índices comparativos sobre a falência estatal pode ser uma ferramenta de acompanhamento, em linhas gerais, do panorama internacional, embora os atuais ranking ainda possam ser bastante refinados. Os rankings, como as classificações gerais que os originaram, pouco contribuem, porém, para a compreensão de situações específicas. A construção ou crise de cada Estado Nacional é um processo político *suis generis*.

CAPÍTULO II

SOMÁLIA:

ASCENSÃO E QUEDA DO ESTADO NACIONAL

2.1 Formação do Estado

O Estado Nacional surgiu na Somália em julho de 1960, com a fusão voluntária das ex-colônias somalis do Reino Unido e da Itália (sob jurisdição internacional desde a derrota italiana na Segunda Guerra Mundial, em 1948). A identidade étnica atuou como um elemento de coesão, em uma área árida, escassamente povoada, e sem tradição de governo centralizado, onde mesmo os colonizadores pouco haviam se fixado além da costa. Apesar da forte identidade clânica, baseada em linhagem patrilinear, não há tabu cultural quanto ao casamento entre membros de diferentes clãs e sub-clãs.

A diversidade étnico-linguística e a “artificialidade” das fronteiras herdadas da colonização europeia, que teriam unido sob a mesma bandeira inimigos históricos, são citadas com alguma frequência na literatura especializada como uma das causas de instabilidade interna dos Estados africanos. Essa análise, além de pouco consistente¹⁹, não condiz com a realidade específica da Somália. O país, tantas vezes descrito como paradigma de falência/colapso estatal [Albright (1993), Milliken & Krause (2002), Rotberg (2004), entre outros], tem uma população relativamente homogênea, que compartilha identidade linguística (somali), cultural, religiosa (islamismo sunita), e cultiva “um poderoso senso de exclusividade e superioridade étnica²⁰” (Mayall, 1996).

¹⁹ No artigo “A vida longa das linhas retas: cinco mitos sobre as fronteiras na África Negra”, Wolfgang Döcke (2002) desconstrói, entre outros equívocos comuns, a percepção de que a delimitação “artificial” das fronteiras na África representa uma das principais causas de conflito no continente.

²⁰ Ver Lewis, História Moderna da Somália (apud Mayall, 1996, pág 102).

Essa homogeneidade não é, naturalmente, absoluta. Para alguns autores, como Lehman e Eno (2003), a percepção, predominante na academia, de que a Somália é um país étnica e culturalmente homogêneo reflete o domínio da etnia somali, majoritária. É significativa a presença, no sul do país, de grupos bantos, descendentes de populações escravizadas no século XVIII pelo sultanato de Zanzibar²¹. O *status* social dessas comunidades, coletivamente chamadas de *wagosha* (povos da floresta) ou *jareer* (em referência à textura do cabelo, mais duro e crespo), é baixo. Entre os termos mais pejorativos para descrevê-los estão *adoon* e *habash*, geralmente traduzidos como “escravos”. Não há registro, porém, de que conflitos entre a maioria somali e os povos (ou “tribos”) bantos tenham desempenhado um papel relevante na formação ou no colapso do Estado central.

O Estado somali constitui-se, inicialmente, como uma democracia multipartidária. Como na maioria das antigas colônias, a independência foi recebida com festa e muitas expectativas. “*Todo mundo estava tão feliz! Gritávamos duas palavras: independência e unidade (...) Foi um tempo de euforia*”, lembra Osman Jama, ex-vice-primeiro ministro da Somália, então estudante²². A “unidade”, conta, referia-se à união de todos os somalis sob a mesma bandeira. O ex-protetorado britânico da Somalilândia uniu-se voluntariamente à ex-colônia italiana, formando um único Estado. Artistas, poetas e dramaturgos abraçavam a idéia de Estado-Nação, associada à justiça e prosperidade, como demonstra a revisão de Hassan (2008) sobre a literatura e dramaturgia somali — apesar dos baixos índices de escolaridade, a poesia ritmada, memorizada e declamada publicamente, tem um papel central na cultura somali²³.

Quatro ou cinco anos depois da independência, porém, a mesma literatura passa a mostrar a perda de confiança no Estado-Nação (Hassan 2008), com críticas à corrupção da elite política, à marginalização da maioria da população e à incapacidade das instituições públicas de atender às expectativas populares. O Estado, que em 1960

²¹ As estimativas quanto à representatividade das populações bantas na Somália são bastante variadas, podendo chegar a 10-15%. As estimativas eram mais modestas até a década de 1980, o que pode refletir a estratégia de assimilação então adotada por minorias para integrar-se e minimizar efeitos da discriminação. Na década de 1990, com a guerra civil, a identidade étnico-racial passou a ser citada por minorias bantas nos campos de refugiados, em busca de re-assentamento (Lehman e Eno, 2003)

²² Em entrevista à BBC, publicada no aniversário de 50 anos da independência <http://www.bbc.co.uk/news/10465527>

²³ Após viagem pela costa somali, no século XIX, o explorador e poeta britânico Richard Burton descreveu um “País de bardos”, que “transborda poetas”. Burton surpreendeu-se que cada poeta tivesse uma posição específica na hierarquia da literatura oral somali, como se houve um sistema de crítica consolidado (ver “First Footsteps in the East Coast”, de Burton)

era associado a metáforas de fertilidade e fartura, passa a ser representado como “remédio que não cura” e “contém, ele próprio, a doença” [Hassan Sheikh Mumin, em 1965, apud Hassan (2008)]. “*Que diferença há / Entre o colonizador que mandei de volta para casa / E o novo ocupante dessa mansão? Pelos modos, pela pele, pensaríamos que é um somali/ Mas não: ao nosso coração, é o mesmo Karale* [um administrador da Somália britânica]”, recitava Axmed Ismaciil Diiriye “Qaasim”²⁴. O governo desgastava-se.

Em 1969, os militares tomaram o poder, dias após a morte do presidente Abdirashid Ali Shermarke, assassinado por um de seus guarda-costas. O golpe, sem derramamento de sangue, teve inicialmente apoio da população, frustrada com o multipartidarismo não-inclusivo e a corrupção reinante (Cohen, 2000, pág 197). O general Siad Barré assumiu a Presidência da junta militar, que governaria o país até o desmoronamento do Estado-Nação, em 1991.

O novo regime declarou-se socialista, estatizando bancos e empresas. Buscou e obteve o apoio da União Soviética (URSS) — que, embora não tenha participado diretamente do golpe, acolheu de bom agrado o novo aliado no golfo de Áden, importante rota marítima. O diplomata americano Herman Cohen (2006, pág 198) observa que a Somália tinha um grande valor geopolítico para os soviéticos não apenas pela sua localização, mas também por ser um possível contraponto à aliança dos Estados Unidos com o imperador etíope Hailé Selassié. Rivais históricos, Somália e Etiópia disputavam a região Ogaden, na fronteira. A área, habitada majoritariamente por somalis étnicos, fora incorporada à Etiópia, com aval das Nações Unidas, após a derrota da Itália na Segunda Guerra Mundial.

O regime de Siad Barré foi marcado por esforços de centralização e pela repressão política, com graves violações humanitárias. Representou, em um primeiro momento, a consolidação do Estado somali — um Estado autoritário, como muitos dos que se estabeleciam no continente, mas capaz de fornecer alguns serviços básicos, unir clãs em um governo único, forjando uma identidade política nacional.

²⁴ Tradução baseada na versão inglesa do poema, traduzido por Mohamed Diriye Abdullahi.

Em 1972, o governo introduziu o somali como língua oficial, padronizando a transliteração para o alfabeto latino²⁵ e obrigando o seu uso no sistema educacional e no funcionalismo público, até então restrito às elites que dominava as línguas coloniais. Nos primeiros anos da ditadura militar houve um relativo aumento na oferta de serviços públicos e infra-estrutura, ainda deveras limitados, e uma tentativa de fortalecer o nacionalismo somali em detrimento da política clânica — a perda de popularidade do regime, porém, o levaria a se apoiar no sectarismo clânico.

2.2 Guerra Fria e Paz Armada no Chifre da África

A política externa do regime de Siad Barré foi marcada pela instabilidade das alianças internacionais e pelo agressivo irredentismo somali. O país considerava ter direitos sobre os territórios habitados por cerca de 350 mil somalis étnicos, na Etiópia, Djibouti e noroeste do Quênia. O sonho de uma “Grande Somália”, explícito no processo de independência, havia motivado conflitos com a Etiópia entre 1964 e 1967, e ainda contava com a simpatia popular.

“Se algo podia instilar um sentido de solidariedade entre os clãs somalis, era a ideia de que todos os somalis devem viver sob a mesma bandeira”, recorda o diploma americano Herman Cohen (2000, pág 198). O grito de “independência e unidade” de 1960 clamava pela incorporação de todas as áreas habitadas por somalis étnicos — incluindo regiões do Quênia, Djibouti e, especialmente, Ogaden, conquistada pela Etiópia no século XIX e reconhecida pela ONU como território etíope desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Natural, pois, que o irredentismo fosse parte vital da política externa de um governo nacionalista como o de Siad Barré. O próprio Barré havia nascido na região de Ogaden. Estabeleceu-se entre Somália e Etiópia uma paz armada. Armamentos soviéticos inundavam Mogadíscio, enquanto os americanos reforçavam o poderio militar do imperador Hailé Salassie, pró-Occidente. Opositores do regime de Siad Barre refugiaram-se na Etiópia e no Quênia, tramando derrubá-lo.

²⁵ O somali é uma língua ágrafa e, embora já fosse ocasionalmente escrito no alfabeto árabe, permanecia um idioma essencialmente oral até 1972 (Hassan, 2000).

“Nosso Programa de caças F-5 para a Etiópia era um dos mais bem sucedidos [do mundo]”, lembra Cohen (2000, pág 198). O investimento militar justificava-se, segundo o diplomata, que ressalta o valor estratégico da base americana em Asmara (Eritreia, então sob administração etíope²⁶). A base funcionava como um centro de comunicações dos EUA na África e Oriente Médio.

O golpe de 1974, que derrubou o imperador Salassie, frustrou os planos americanos de financiar a hegemonia regional de uma Etiópia amistosa e pró-Occidente. Cedo ficou evidente o caráter antiamericano e nacionalista da “Revolução Etíope”, que aproximou o país da União Soviética. Apesar disso, os EUA não intervieram diretamente no país, que viveu três anos de tumultos e disputas internas de poder até a consolidação do coronel Mengistu Hailé Mariam como ditador. A importância geopolítica da Etiópia reduzira-se desde o início da década de 1970, não apenas pela *détente*²⁷, mas também pelas novas tecnologias de comunicação de satélite, que diminuiriam a necessidade da base de Asmara, e pela decisão de construir outra uma base de comunicações, em Diego Garcia (Mantzikos, 2010), ilha britânica no Oceano Índico, originalmente despovoada, e convenientemente isolada de conflitos e levantes.

A aparente afinidade ideológica com a revolução etíope não esfriou o irredentismo somali. Pelo contrário: o período de instabilidade entre a derrubada de Salassie e a consolidação de Mengistu havia fortalecido os separatistas de Ogaden, criando uma oportunidade favorável ao sonho de anexação. O apoio soviético aos revolucionários etíopes levou a uma ruptura súbita da aliança Mogadíscio-Moscou, como narra Cohen (2006, pág 199):

Infelizmente para os soviéticos, eles haviam feito uma leitura equivocada do regime somali e sua política externa. O ‘marxismo’ de Siad Barré era tão superficial quanto a ‘democracia’ de seus predecessores (...) Siad Barré viu a amizade soviética com a Etiópia como uma traição (...) e decidiu apaixonar-se pelos Estados Unidos. Naturalmente, Washington não pôde resistir e as alianças rapidamente se reverteram.

²⁶ Os Estados Unidos haviam sido o principal fiador internacional da resolução da ONU que determinou a transferência da administração da Eritreia, do Reino Unido para a Etiópia, em dezembro de 1950. O imperador Hailé Salassie reduziu unilateralmente a autonomia de Eritreia, fomentando insurgências (Cohen, 2006, págs 17-59).

²⁷ Período de distensão nas relações entre EUA e União Soviética

Em poucos meses, inverteram-se as alianças no Chifre da África. Manter o acesso americano aos portos e espaço aéreo somalis exigiu “uma assistência militar significativa” a Barré, reconhece Cohen, embora essa assistência militar fosse limitada pelo desejo de evitar uma Guerra Total com a Etiópia (Cohen 2000, págs 200-201; Mantzikos, 2010).

2.3 Crise e colapso do Estado na Somália

A aparente fragilidade da Etiópia pós-revolucionária, que também enfrentava insurgência dos eritreus, estimulou investidas cada vez mais ousadas da Somália em Ogaden. Em 1977, quando Mogadíscio já havia admitido a ajuda de “voluntários” de seu Exército aos separatistas de Ogaden, a Somália invadiu a região. Face à agressão somali, a Etiópia recebeu apoio direto do bloco comunista, inclusive com efetivos militares cubanos e assessoria militar de oficiais soviéticos, levando a Somália a romper relações diplomáticas com a URSS e expulsar os soviéticos do seu território.

Para alguns analistas, incluindo o assessor militar do então presidente Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, a Guerra de Ogaden marca o fim da *détente*²⁸ entre EUA e URSS. Após a invasão do Afeganistão pela União Soviética, em 1979, o Pentágono elevou a Somália à categoria de “estratégica” para os interesses americanos no Oriente Médio, honraria que, naquele momento, era compartilhada com apenas um Estado da União Africana, o Egito (Cohen, 2006). A nova importância atribuída à aliança garantiu a sobrevivência do regime de Siad Barré, derrotado na Guerra da Ogaden e cada vez mais mergulhado na perseguição implacável aos seus opositores.

As tropas somalis foram expulsas de Ogaden em março de 1978, retornando a um país endividado, em crise, e trazendo consigo centenas de refugiados²⁹. A derrota militar representou o início do fim do regime de Siad Barré, que arrastou consigo o próprio Estado central somali. Após uma tentativa frustrada de golpe, em abril de 1978,

²⁸ Embora os EUA não tenham desistido oficialmente do Tratado de Limitação de Armas Estratégicas II (conhecido pelo acrônimo SALT II) até 1979, com a invasão do Afeganistão, Brzezinski afirmou em algumas ocasiões que o SALT, símbolo da *détente*, já estava “enterrado nas áreas de Ogaden” (“SALT lies buried in the sands of Ogaden”). Ver “Power and Principals: Memoir of the National Security Advisor 1971-1979” (1983)

²⁹ Cerca de 500.000, segundo Mayall (1996, pág 100)

Barré passou a se apoiar no sectarismo clânico, adotando medidas cada vez mais autoritárias e agressivas para se manter no poder, como descreve o cientista político somali Hussein Mohammed Adam³⁰.

O principal efeito imediato do golpe foi o expurgo dos *majeerteen*, um proeminente subclan *darood* do qual fazia parte a maioria dos militares que haviam tramado a derrubada de Siad Barré, e o início de punições coletivas (Colletta & Cullen, 2000, pág 59). O coronel Abdillaahi Yuusuf Ahmad, um dos golpistas, escapou para a Etiópia, onde fundou, juntamente com outros opositores do regime, a Frente de Salvação Democrática da Somália (conhecida pelo acrônimo SSDF)

Siad Barré passou a concentrar o poder entre os *marehan*, seu subclan *darood*. O rearranjo de poder implicou crescente alienação dos clãs *isaaq* (principal grupo da Somalilândia), *hawiye* (ocupantes históricos da região de Mogadíscio) e outros clãs. No início da década de 1980, exilados *isaaq* criaram o Movimento Nacional Somali (conhecido pelo acrônimo SNM), guerrilha insurgente com base na Etiópia, que atraiu também a simpatia *hawiye*. Tanto a Frente de Salvação Democrática da Somália quanto o Movimento Nacional Somali apresentavam-se como movimentos de oposição nacional, não-sectários, embora suas origens estivessem associadas a clãs específicos.

A insurgência levou a perseguições e represálias coletivas no nordeste da Somália. Siad Barré proibiu o plantio, consumo e importação do *khat*, entorpecente leve³¹ mascado legalmente no leste da África. O plantio e o comércio do *khat* eram controlados principalmente por grupos *isaaqs*, e haviam se expandido desde o conflito com a Etiópia, quando Addis Adebba suspendeu as exportações do produto, visando enfraquecer a moral dos soldados somalis (Hensen, 2009).

Em 1988, acossados por suas respectivas insurgências internas, Siad Barré e Mengistu assinaram acordos de não-agressão e não-interferência, comprometendo-se a não mais financiar e acolher guerrilhas estrangeiras. Ambos os regimes estavam acossados por insurgências internas e colapso econômico — entre 1984 e 1985, a seca, a

³⁰ "Somalia: A Terrible Buty Being Born?," de Hussein Adam, publicado em "Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority" (Zartman, 2006, págs 69-90)

³¹ O *khat* provoca leve sensação de alerta e euforia, acompanhada por diminuição do apetite e, frequentemente, insônia, como relata Hansen (2006), citando numerosas fontes médicas. Não há uma diretiz internacional sobre a droga: seu comércio é legal em alguns países da África Oriental (como Etiópia e Quênia) e da Europa (Holanda e Reino Unido), mas está sujeito à penalidade máxima nos Estados Unidos, por exemplo, onde o *khat* é classificado como droga classe I.

má-gestão e a instabilidade política resultaram em uma Grande Fome na Etiópia, com um milhão de mortos³².

Ao contrário do que esperava Siad Barré, porém, o fechamento das bases na Etiópia não levou o SNM a depor armas. Pelo contrário: precipitou ofensivas dos rebeldes no nordeste do país, atual Somalilândia, onde o SNM contava com a simpatia de população e conquistou várias cidades [Cohen (2006, pág. 201) & Mayall (1996, pág. 105)].

A resposta de Barré foi uma guerra total aos insurgentes na Somalilândia, que destruiu as principais cidades e forçou grande parte da população urbana a fugir do país, atravessando a fronteira etíope (Colletta & Cullen, 2000, pág 59). Os conflitos já respingavam sobre a capital, Mogadíscio, onde Isaaqs passaram e ser perseguidos e mortos por causa da associação do clã com o SNM. Nas áreas conquistadas pelos insurgentes, funcionários públicos eram arrancados de casa e mortos, em demonstrações catárticas de ódio ao regime de Siad Barré³³

Os serviços públicos somalis tornaram-se inteiramente inoperantes já no início de 1989, embora o Estado ainda fosse capaz de coletar impostos de exportação e continuasse, por dois anos, a travar uma guerra contra parcelas cada vez maiores de seu povo. Proliferaram os grupos contrários ao regime, a maioria deles identificados com clãs ou subclãs específicos, como o Congresso Somali Unido (hawiye) e o Movimento Nacional da Somália do Sul (dir).

O apoio americano ao regime da Siad Barré revelava-se cada vez mais custoso politicamente. A importância geopolítica da Somália, um país semi-árido e pobre em recursos minerais, derivava da sua localização, que dá acesso ao canal de Suez e à Península Arábica, sendo fundamental para a ligação entre o Oceano Índico e o mar Mediterrâneo. Embora, naquele momento, o Pentágono ainda considerasse a base de Barbera (nordeste somali) muito importante para a defesa do golfo Pérsico, o Congresso forçou o governo a suspender o auxílio militar à Somália em 1988. A ajuda econômica, no entanto, foi mantida, preservando a aliança com Barré. O Departamento de Estado

³² Segundo a estimativa da ONU, usualmente adotada na literatura, apesar da imprecisão metodológica apontada por vários autores

³³ Conforme descrição de Herman Cohen (2000, pág 249, nota 5). A literatura, especialmente a publicada no âmbito de agências da ONU, como o Banco Mundial e o PNUD, é simpática ao SNM, ressaltando a vitimização de civis isaaq pelo regime Siad Barré, fato reconhecido, inclusive, por Cohen.

chegou a dialogar tardiamente com os grupos rebeldes³⁴ para encorajar negociações com o governo central, sem sucesso (Cohen, 2000, pág 201-202).

O surpreendente final da Guerra Fria, com a abertura unilateral da União Soviética e posterior dissolução, reduziu subitamente a importância geopolítica da Somália. O mundo parecia acolher os EUA em uma hegemonia por *default*, que dispensava aventuras de projeção de poder. Além disso, os esforços militares e atenções diplomáticas do Pentágono passaram a se concentrar no Oriente Médio, onde o Iraque ameaçava invadir o Kuwait — como de fato o fez, em agosto de 1990. A Guerra do Golfo, autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU e comandada pelos EUA, utilizou bases aéreas no Oriente Médio, mais próximas da zona de batalhas, especialmente na Arábia Saudita. Nem mesmo a localização geográfica da Somália parecia tão relevante no imediato pós-Guerra Fria.

A ajuda econômica à Somália foi suspensa em 1990, quando o Exército Nacional começava a desintegrar-se e Siad Barré já não controlava nada além da capital. Finalmente, quando os rebeldes se aproximaram de Mogadíscio, em meados daquele ano, “*os EUA apagaram as luzes, fecharam as portas e esqueceram aquele lugar*”³⁵.

Os demais países também retiraram seus diplomatas, trancaram as portas das embaixadas e aguardaram o fim de guerra civil. Assim, o regime de Siad Barré e o Estado central somali ruíram juntos em janeiro de 1991, sem provocar estrondos que ensejassem reação da comunidade internacional ou de antigos aliados do regime. Após a queda de Barré, a Somália continuou imersa em sua guerra civil, marcada pelas disputas clônicas, revanchismo e pilhagem. Diferentemente do que acontecera na Etiópia após a queda de Mengistu, quatro meses antes, a sucessão de regime somali era incerta.

Duas conferências de reconciliação, em junho e julho de 1991, falharam em estabelecer consensos mínimos para o diálogo entre os líderes rebeldes somalis. O antigo protetorado britânico da Somalilândia, no noroeste do país, declarou-se independente em maio daquele ano, sob comando do SNM. A independência unilateral da Somalilândia não teve repercussões imediatas significativas, sendo recebida com

³⁴ O SNM, mais articulado dos grupos rebeldes, mantinha escritórios em Washington e Londres, financiados pela Diáspora somali

³⁵ Nas palavras do Embaixador americano em Mogadíscio, Frank Crigler (apud Cohen 2006, pág 204).

apatia pela comunidade internacional. A questão das autonomias regionais seria tratada pelo Estado somali, quando restaurado.

Os conflitos intensificaram-se no sul da Somália, com intensos prejuízos ao comércio e às tradicionais atividades pastoris. Os portos, estradas e aeroportos somalis estavam sob controles de milícias, dificultando a distribuição de alimentos. Os senhores da guerra cobravam “impostos” sobre o auxílio humanitário internacional, além de taxas de proteção contra os saques, cada vez mais freqüentes (Mayall, 1996, pág 108). Desde a Guerra de Ogaden (1977-1978) a Somália era um dos países com maior número de refugiados permanentes e, mesmo em tempos de paz, dependia da ajuda internacional para alimentar essa população.

2.4 Do silêncio à intervenção: o efeito CNN e a Nova Ordem Mundial

Ao final de 1991, o spectrum de uma Grande Fome rondava o país. O então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali passou a defender uma intervenção urgente no país, para restaurar as rotas de distribuição de ajuda humanitária. Boutros-Ghali fez da Somália sua causa pessoal, chegando a acusar os embaixadores do Conselho de Segurança da ONU de “*estar lutando uma guerra de homens ricos na Iugoslávia e não levantar um dedo para salvar a Somália da desintegração*”, de acordo com fontes diplomáticas³⁶.

O governo George H. Bush insistia, contrariando as informações do escritório africano de sua diplomacia e da USAID (Agência Americana para a Cooperação de Desenvolvimento Internacional), que a Somália era um problema alimentar, não de segurança, evitando envolver-se em mais uma operação militar (Cohen, 1996, pág 206-207). “*Quando a crise da Somália explodiu, a ONU já estava realizando operações em uma dúzia de países, nos cinco continentes. O sistema estava saturado*”, explica o diplomata americano Herman Cohen (1996, pág 206). Não havia objeções geopolíticas dos membros do Conselho de Segurança a uma intervenção no país, mas os países relutavam em envolver-se em mais um conflito custoso, em uma região que, agora, pouco lhes interessava.

³⁶ Ver Cohen, Herman, “*Intervention in Somalia*”, em Goodman, Allan (Ed) “*The Diplomatic Record 1992-1993*”, pág 54.

A Grande Fome ocorreu, como previsto, em meio à guerra civil somali. Após a derrota definitiva de Siad Barré, os grupos de oposição dividiram-se. Ao norte, no antigo protetorado britânico, o SNM se consolidava como principal força política, em meio a conflitos intermitentes. O Congresso Somali Unido havia conquistado Mogadíscio, construída em território ancestral hawiye, mas sua liderança rachou. O controle da capital passou a ser disputado pelo general Mohammad Farah Aideed e por um influente empresário local, Ali Mahar, membros de diferentes subclãs hawiye [Maayal (1996, pág 105-110) e Cohen (2000, págs 2004-208)].

Após duas resoluções sem conteúdo operacional (Resoluções 733 e 746), Boutros-Ghali conseguiu aprovar apenas o envio de 50 soldados com armamentos leves para monitorar o cessar-fogo negociado pelo representante especial da ONU para a Somália, Mohammed Sahnoun. Sahnoun havia obtido o compromisso de suspensão das hostilidades entre os dois principais senhores da guerra de Mogadíscio, em negociação apoiada pela União Africana, pela Liga Árabe e pela Confederação Muçulmana. No entanto, tão frágil era o “cessar-fogo” que os 50 capacetes-azuis paquistaneses, que deveriam monitorá-lo segundo a resolução 751 do Conselho de Segurança, foram impedidos por milícias do general Aideed de deixar o aeroporto de Mogadíscio (Cohen, 2000, pág 208).

A campanha do secretário-geral Boutros-Ghali, apoiada pelas ONGs atuantes na Somália e por alguns setores da diplomacia americana³⁷, conquistou, porém, a mídia. A partir de março de 1992, a rede de TV americana CNN, pioneira na transmissão de notícias 24h via satélite, passou a noticiar incansavelmente a crise e a inanição na Somália, com imagens de criancinhas agonizantes, mães de olhares vazios e seios murchos. A cobertura da CNN levou a uma pressão crescente da opinião pública norte-americana, que repercutiu no Congresso³⁸, na Casa Branca e, por meio dela, no Conselho de Segurança da ONU.

³⁷ Como Andrew Natsios, diretor-assistente do então Escritório de Alimentos e Ajuda Humanitária da USAID, que passou a dar entrevistas e publicar boletins sobre a situação da Somália já no início de 1992, insistindo que o problema somali era também de segurança, e não apenas alimentar.

³⁸ A senadora republicana Nancy Kassebaum foi pessoalmente verificar a situação na Somália, e o Congresso aprovou por unanimidade declaração pedindo o uso de escolta armada para distribuir os alimentos retidos no porto de Mogadíscio. Quando o presidente George Bush propôs a criação da UNITAF, o Congresso aprovou fundos suplementares para a missão.

Dessa forma, os EUA apoiaram o envio de escolta armada para os comboios de ajuda humanitária³⁹ e a criação da Missão da ONU na Somália (UNOSOM). Em agosto daquele ano, vôos de emergência para distribuição de comida na Somália foram iniciados, sob bandeira da ONU. Mais do que conter a epidemia de fome, Boutros-Ghali considerava que o objetivo da intervenção era reconstituir o governo somali, com seus componentes geográficos intactos, o que exigiria a presença de tropas em todo o território nacional, não apenas no sul, foco da Grande Fome (Cohen, 2000, pág 214).

Os vôos e comboios escoltados foram insuficientes para acabar a fome dos civis somalis e acalmar o apetite da opinião pública americana. Os EUA propuseram, em novembro, a criação de uma Força de Paz Interina, a ser deslançada imediatamente sob liderança do Exército americano, até que a responsabilidade pudesse ser transferida para a ONU. A criação da UNITAF (Força Tarefa Interina de Paz das Nações Unidas) foi aprovada pelo Conselho de Segurança, sob o Capítulo VII da Carta da ONU, que autoriza o uso da força para restaurar a paz internacional. Tinha mandato-tampão de seis meses, enquanto se preparava a UNISOM II, e a função de restaurar a distribuição de ajuda humanitária⁴⁰.

As operações na Somália estabeleceram um nível sem precedentes de intervenção da ONU em um Estado que havia sido soberano (Mayall, 1996, pág 114), com administração internacional direta. A UNISOM II, que substituiu a UNITAF/UNISOM I em maio de 1993, incluía um efetivo de 20.000 militares, 8.000 auxiliares logísticos e 2.800 profissionais civis, além de uma força exclusivamente americana de reação rápida. Dezoito países se voluntariaram para mandar tropas, mas os EUA contribuíram com a maior parte deste efetivo (Møller, 2009).

Os canais de distribuição de ajuda humanitária foram efetivamente restabelecidos. A restauração de um governo central, porém, revelava-se mais difícil do que o previsto. Reunidos em Addis Abeba, em março de 1993, líderes de 15 movimentos políticos somalis assinaram um acordo, estabelecendo consensos em quatro áreas consideradas cruciais para o restabelecimento do Estado: desarmamento e segurança; reabilitação e reconstrução; restauração da propriedade e solução de

³⁹ Foram enviados 500 guardas armados, em adição aos 50 monitores paquistaneses, mas a proposta de aumentar o efetivo para 3.500 homens, aprovada pelo Conselho de Segurança em agosto, não chegou a ser implementada.

⁴⁰ Contrariando a posição de Boutros-Ghali, que queria incluir o desarmamento das milícias somali entre os objetivos da UNITAF (Cohen, 1996, pág 213-214)

disputas; e mecanismos de transição. Apesar do aparente sucesso político, como a criação um Conselho Nacional de Transição, com representantes clânicos, os conflitos continuavam no sul da Somália.

A operação da ONU na Somália começou a ruir em junho de 1993, quando capacetes-azuis paquistaneses foram mortos em uma emboscada de milícias ligadas ao general Aideed⁴¹. O almirante Howe, comandante americano em Mogadíscio, declarou Aideed foragido, oferecendo recompensa por sua captura. A ordem⁴² precipitou confrontos abertos entre milícias de Aideed e a ONU, com uso crescente da força militar. As rádios de Mogadíscio, controladas por milícias próximas a Aideed, passaram a incitar a população contra a ONU, os “invasores estrangeiros”.

Em outubro, as milícias ligadas a Aideed derrubaram helicópteros americanos, matando 19 militares e deixando dezenas de feridos. Os corpos dos soldados americanos foram arrastados em Mogadíscio por uma multidão festiva. As cenas, transmitidas ao vivo pela TV aos lares americanos, provocaram indignação, levando a uma guinada da opinião pública. O presidente Bill Clinton, antes um entusiasta da operação na Somália, anunciou publicamente o calendário de retirada, que previa a saída total das tropas até março de 1994. Em um esforço para reforçar o compromisso da ONU com a Somália, Boutros-Ghali, contrariando orientação americana [Mayall, 1996, pág 119], visitou o país após o episódio. Mas já não havia condições políticas para renovar o mandato da missão.

A decisão americana de intervir na Somália e o anúncio da retirada coincidiram com períodos de intensa exposição midiática. A guinada americana foi atribuída, por diversos analistas, ao impacto da cobertura 24h da operação militar e, especificamente, às cenas de violação de cadáveres. A mesma população que pressionara por uma ação enérgica para conter a Fome na Somália, em 1992, parecia atordoada com a “ingratidão” somali. Afinal, dentre todas as intervenções militares do início da década de 1990, a operação somali era aquela com os mais nobres e incontestes objetivos humanitários, na percepção dos cidadãos comuns, que esperavam ver os seus soldados festejados como heróis.

⁴¹ Conforme conclusão de investigação independente sobre o incidente, delegada ao jurista americano Tom Farer.

⁴² Embora politicamente desastrosa e alvo de muitas críticas posteriores, a ordem de captura estava em consonância com a resolução 837, aprovada por unanimidade pelo Conselho de Segurança no dia seguinte à emboscada, autorizando a captura e julgamento dos responsáveis pela emboscada.

No artigo “Quest for a Post-Cold War Foreign Policy”, publicado em 1992 pela revista *Foreign Affairs*, o ex-secretário de defesa norte-americano James Schlesinger acusa os EUA do pós-Guerra Fria de forjar sua política externa em resposta “ao impulso e à imagem”. Linha semelhante foi adotada por outros autores proeminentes — como Richard Hass, em “Paradigm Lost” (1995), e James Hoge, em “Media Pervasiveness” (1994), ambos publicados pela *Foreign Affairs*.

A percepção de que a mídia, e especialmente a televisão, passaram a determinar as ações da política externa americana levaram a teorias sobre o chamado “efeito CNN”. O entendimento de que a mídia pauta o debate público (Teoria do Agendamento) era generalizado entre os teóricos da comunicação desde a década de 1970, quando estudos empíricos americanos confirmaram o alto índice de correlação entre a intensidade da cobertura midiática de determinados temas e a percepção do público americano quanto à importância desses temas⁴³.

A hipótese do efeito CNN é um desdobramento radical da Teoria do Agendamento: a mídia não apenas pautaria o debate público, mas teria influência crucial nas decisões de Estado. Parte do pressuposto de que a opinião pública é determinante para a política externa de países democráticos, e que ela sofre influência marcante dos meios de comunicação. Por meio da definição de pautas e edição de imagens e texto, a televisão teria capacidade de impor determinados temas à agenda internacional e acelerar os processos decisórios.

Os estudos sobre o efeito CNN basearam-se na análise das intervenções norte-americanas no imediato pós-Guerra Fria, especialmente no caso da Somália⁴⁴. Nos últimos anos, a hipótese tem sido revisada, considerando a capacidade do governo e seus agentes de pautarem a mídia e as evidências de relativa retração na influência da intensidade da cobertura dos meios de comunicação sobre a política externa. A intensa cobertura sobre os abusos humanitários em Darfur (Sudão), por exemplo, não resultou em uma intervenção militar internacional. Mas o termo efeito CNN refletiu, com alguma verossimilhança, as reações internacionais à crise na Somália entre 1992.

⁴³ A chamada Teoria do Agendamento (“Agenda Setting Theory”), desenvolvida por Donald Shaw e Maxwell McCombs, veio à público em 1972, no artigo “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, um estudo sobre a influência da mídia nas eleições americanas de 1968. Suas premissas, porém, eram debatidas desde a década de 1920.

⁴⁴ Ver Piers Robinson “The CNN effect: can the news media drive foreign policy?” (1999)

CAPÍTULO III

SOMÁLIA: 20 ANOS SEM ESTADO

3.1 Retirada da ONU

A saída das tropas internacionais, iniciada em 1994 e concluída em março de 1995, consolidou a posição da Somália como pária do sistema internacional, com ausência prolongada de Estado central. Sucessivas tentativas de estabelecer um governo de autoridade compartilhada pelos diversos líderes somalis (senhores da guerra e anciões, ou líderes clânicos) falharam antes mesmo de tomar corpo.

A República Democrática da Somália é uma ficção jurídica, que controla hoje pouco mais do que alguns quarteirões da capital, Mogadíscio. As duas décadas sem governo central efetivo são, provavelmente, o mais claro indício da insatisfação dos somalis com o modelo de Estado que conheceram e que, com algumas adaptações democratizantes, se tenta reconstruir no país.

Como observa o International Crisis Group, no Relatório África nº 170 (“Somalia: The Transitional Government on Life Support”, de fevereiro de 2011), “*para a maioria dos somalis, a única experiência com governo central é predatória*”. Agente de massacres no norte do país, o Estado central esteve também associado a acirramentos das tensões clânicas, gerando desequilíbrios nas divisões tradicionais de poder.

A saída definitiva das tropas coincidiu com o fim do prazo de dois anos estabelecido no Acordo de Adis Adeba⁴⁵ para formação de novo governo somali. Sob auspícios da ONU, havia sido criado um Conselho Nacional de Transição, idealizado

⁴⁵ Compromisso assumido pelos dirigentes dos principais movimentos políticos da Somália, reunidos em 1993 na capital etíope. Líderes da região da Somalilândia, que haviam declarado independência unilateral em 1991, não participaram do encontro. Ver capítulo II

como principal órgão político e repositório da soberania da Somália. Entretanto, as demais instâncias de governo previstas no acordo (departamentos administrativos centrais, conselhos regionais e conselhos distritais) não chegaram a se estabelecer, por dificuldades logísticas e falta de legitimidade local.

A paz negociada em Adis Adaba abriu caminho para um encerramento oficial da Guerra Civil na Somália, com a Declaração Nacional de Reconciliação, em 1994. Mesmo após a paz formal, as condições de segurança permaneceram precárias, com confrontos clânicos intermitentes e expansão do banditismo⁴⁶. Observa-se também um crescimento de milícias islâmicas radicais, que contribui para a instabilidade e limita a presença internacional no sul do país. Os recentes estudos sobre a Somália, quando envolvem pesquisa de campo, se concentram quase sempre no nordeste e noroeste, especialmente na Somalilândia, que oferece melhores condições de segurança.

Apesar do banditismo, guerrilha e dos confrontos clânicos intermitentes, a Somália não voltou aos níveis de violência observados na primeira metade da década de 1990⁴⁷. Ken Menkhaus e outros [apud Møller, 2009] argumentam que o direito costumeiro somali (*xeer*) e o próprio sistema clânico — que responsabiliza coletivamente o clã, sub-clã ou família por indenizar os parentes das vítimas de homicídio, conforme o costume islâmico do *diya* — atuam como elementos de contenção da violência. De fato, um dos períodos recentes de maior estabilidade no sul da Somália foi o domínio da União das Cortes Islâmica, em 2006.

Antigos senhores da guerra também tenderam a transformar-se em empresários e, em um sistema similar ao da máfia, oferecem algum grau de proteção contra a violência, financiado pelos lucros proporcionados pelo controle do comércio local e, ocasionalmente, por confiscos à população e às doações internacionais. Esse neo-patrimonialismo anárquico foi fundamental para o *boom* de uma empreitada ilícita, a pirataria internacional, que voltaria novamente as atenções da comunidade internacional para a Somália no século XXI.

⁴⁶ Conforme relatório das Nações Unidas sobre a UNISOM II, acessado em 08/03/2011 e disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2backgr2.html>

⁴⁷ Conforme relatórios do International Crisis Group, da Chatham House, do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Questões Humanitárias na Somália, e diversos estudos, como "Failures of The State Failure Debate: Evidence From The Somali Territories", de Hagmann, & Hoehne (2009).

3.2 Pirataria Internacional

O colapso do Estado central abriu espaço para a exploração da zona econômica exclusiva somali por navios pesqueiros estrangeiros e para o despejo de material tóxico. A pesca predatória estrangeira — e o conseqüente colapso da pesca artesanal na costa somali — é frequentemente citada como uma das motivações iniciais para a pirataria, segundo relatos da ONU⁴⁸, de *think tanks* como a Chatham House e dos próprios piratas⁴⁹. Mas, embora a necessidade de subsistência possa ter contribuído para atrair antigos pescadores à pirataria, a profissionalização da atividade não poder ser dissociada dos lucros extraordinários auferidos por meio do sequestro de navios — incompatíveis com os de qualquer ramo legalizado da economia — e do incentivo representado pela ausência de guarda costeira e de policiamento operante, o que reduz os riscos da atividade ilícita.

A pirataria levou a um aumento de 10 vezes no valor pago pelo seguro dos navios que atravessam o Golfo de Áden entre o início da década de 1990 e 2008, segundo levantamento do jornal britânico “*Times*” (apud Middleton, 2008). Os valores efetivamente pagos pela liberação dos navios sequestrados não são revelados pelas companhias seguradoras, mas a quantia exigida pelos piratas multiplicou-se na primeira década deste século. As águas somalis e, especialmente o Golfo de Áden, são pontos de ligação entre o Oceano Índico e o Mar Mediterrâneo, e não podem ser evitadas a menos que se faça um custoso desvio, contornando toda a África Ocidental.

O número de navios seqüestrados na região também aumentou, sobretudo a partir de 2007. Em 2008, a pirataria na Somália tornou-se manchete mundial, com o sequestro, quase simultâneo, de um navio que transportava tanques de combate, um petroleiro, entre outros, como um cargueiro que levava cereais do Programa de Alimentos da ONU. Todos foram devolvidos mediante pagamento de resgate.

Diante da crise da navegação, a ONU autorizou o patrulhamento internacional das águas territoriais somalis, requisitado pelo Governo Federal de Transição somali — considerado pela comunidade internacional como repositório da

⁴⁸ Em julho de 2008, ecoando alegações antigas de ONGs e pesquisadores, o enviado especial da ONU para a Somália, Ahmedou Ould Abdallah, afirmou, em entrevista coletiva, estar convencido de que havia “despejo de resíduos sólidos, químicos e provavelmente nucleares” nas águas somalis.

⁴⁹ Em numerosas entrevistas, como a concedida por Sugule Ali, em 10 de setembro de 2008, ao “*New York Times*” (disponível em <http://www.nytimes.com/2008/10/01/world/africa/01pirates.html>). e a de Mohamed Olad Hassan à rede britânica BBC em 22 de abril de 2009 (disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8010061.stm>).

soberania nacional da Somália. Ao longo daquele ano, a situação na Somália motivou seis resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Resoluções 1814, 1816, 1838, 1844, 1846 e 1851). Seguiram-se as resoluções 1897 (30 novembro de 2009), 1918 (27 de abril de 2010), 1950 (23 de novembro de 2010), todas sobre pirataria. A União Europeia criou uma força conjunta para o patrulhamento do mar territorial somali, Golfo de Áden e áreas circunvizinhas no Oceano Índico.

O resultado dos esforços internacionais para combater a pirataria têm sido pífio. Nos primeiros três meses de 2011, registrou-se um recorde no número de ataques a embarcações e de navios efetivamente seqüestrados. Foram 142 ataques, 97 deles na região costeira da Somália, segundo a Câmara Internacional de Comércio do Bureau Marítimo Internacional (IMB).

Os piratas somalis orientam-se por GPS e comunicam-se, em alto mar, usando telefones celulares via satélite. Partem de um navio-mãe, normalmente barcos de pesca comum, e, com pequenas lanchas, alcançam rapidamente o alvo. A técnica, que passou a ser utilizada nas últimas décadas, permite que eles atuem em alto mar, a centenas de quilômetros da costa. O tempo de abordagem é de cerca de 15 minutos, insuficiente para a chegada de socorro, o que explica porque o patrulhamento internacional das águas somalis foi incapaz de conter a pirataria (Middleton, 2008).

Além disso, os piratas evitam áreas de maior patrulhamento. Concentrada nas proximidades do porto de Mogadíscio⁵⁰ no início da década de 2000, a pirataria migrou para o Golfo do Áden a partir de 2007. Com as atenções redobradas ao Golfo de Áden, a atual tendência é de ataques ao norte e leste de Áden, segundo o capitão Pottengal Mukundan, diretor do Bureau Marítimo Internacional⁵¹.

A necessidade de combater a pirataria e a conclusão, deveras óbvia, de que a segurança dos mares está associada à segurança em terra, levaram a ajustes na política internacional sobre a Somália. O único período de retração significativa no sequestro de navios por piratas somalis, desde o colapso de regime de Siad Barré, coincide com o breve domínio da União das Cortes Islâmicas (UCI), no segundo semestre de 2006. A

⁵⁰ Relatório do grupo de monitoramento da Somália relativo à resolução número 1766 do conselho de segurança. (2007). 24 de abril 2008.

⁵¹ Conforme análise, em 14 de abril de 2011, por ocasião do lançamento de relatório do Bureau Marítimo Internacional (disponível em <http://www.icc-ccs.org/news/441-attacks-off-the-somali-coast-drive-piracy-to-record-high-reports-imb>).

ascensão da UCI, adversária do Governo Federal de Transição (GFT), foi descrita, na época, como um recrudescimento do fundamentalismo. Análises *a posteriori* sobre o governo da UCI são mais brandas, até entusiasmadas, como veremos a seguir.

3.3 Governo Federal de Transição

As negociações para o re-estabelecimento de um governo central na Somália, patrocinadas pela comunidade internacional, lograram o estabelecimento, em 2004, no Quênia, de um Governo Federal de Transição (GFT). O estabelecimento do GFT baseou-se na distribuição de poder entre os principais clãs, sem consulta direta à população, inviável dada a ausência de base territorial do “Estado”. O presidente Abdullahi Yusuf Ahmed [2004-2008] só conseguiu adentrar Mogadíscio em 2007, um ano antes de renunciar admitindo-se incapaz de alcançar a paz prometida.

O almejado equilíbrio clânico não resultou em reconhecimento popular do governo formado no exílio. Em 2006, a União das Cortes Islâmicas tomou o controle da maior parte do sul da Somália — a Somalilândia e a Puntlândia permaneceram sob controle de seus respectivos governos regionais. Com apoio da Etiópia, o GFT infligiu importantes derrotas militares à UCI, forçada a recuar no final de 2006. Apesar do recuo, os conflitos continuaram.

Face às dificuldades de legitimação política do Governo Federal de Transição, a comunidade internacional passou a adotar uma posição menos sectária, estimulando a integração de clérigos moderados da União das Cortes Islâmicas, como o xeque Sharif Sheik Ahmed, antigo porta-voz das UCI e atual presidente da Somália. O estabelecimento, em 2008, do governo de coalizão foi saudado como uma “guinada pragmática” por analistas internacionais radicados na região, como Fouad Hikmat, então diretor do International Crisis Group (ICG) no Chifre da África⁵².

A imprensa internacional, que em 2006 descrevera a União das Cortes Islâmicas como “novo Talibã”, em um sensacionalismo apressado, estimulado por análises descoladas da realidade somali e enviesadas contra qualquer forma de governo

⁵² Em entrevista à autora, parcialmente publicada na Folha S. Paulo em 13/04/2011 (“Fim da pirataria nas águas da Somália passa pelo solo, diz analista”).

islâmico⁵³, silenciou sobre a predominância da UCI na nova formação do Governo Federal de Transição. O aumento dos casos de pirataria e de banditismo observado após a derrota da UCI demonstrou que, ao contrário do que apregoava parte dos analistas internacionais, o grupo — aliança entre clérigos, lideranças tradicionais e islamistas — atuava com um elemento de estabilização no sul da Somália.

Observa-se, nos últimos anos, aumento do protagonismo de organizações regionais na Somália. A União Africana aprovou, em 2006, a criação de uma força de paz, em parceria com a Organização Intergovernamental para o Desenvolvimento (entidade que reúne países da costa oriental africana, conhecida pelo acrônimo IGAD). A missão, aprovada pela ONU, tornou-se operacional em 2007, substituindo as tropas etíopes que apoiavam o Governo Federal de Transição no combate à UCI.

A saída dos soldados etíopes, uma das exigências dos islamistas, abriu caminho para a formação do governo, após os acordos de paz de Djibouti, em junho de 2008. O acordo determinou, entre outros pontos, a retirada total dos soldados da Etiópia, rival histórico da Somália. A saída das tropas seria compensada pelo incremento da Missão da União Africana na Somália (AMISOM). As expectativas otimistas geradas pelo acordo com a UCI e a retirada das tropas etíopes ainda não se concretizaram.

Milícias islâmicas continuaram a contestar a autoridade do Governo Federal de Transição, que não logrou estabelecer uma base territorial e é incapaz de cobrar impostos ou oferecer qualquer serviço público. Utilizando técnicas de guerrilha clássicas e atentados contra civis, milícias como Al Shabaab (“A Juventude” ou “Os rapazes” em árabe) e o Hizbul Islam (“Partido Islâmico”) combatem o GFT e a presença Ocidental, fomentando a insegurança no sul do país. Influenciadas pelo *wahhabismo* saudita, elas enfrentam a resistência de movimentos religiosos de base local, como o Ahlu Sunna Wal Jama’a (ASWJ), do ramo sufista do islamismo sunita.

A principal guerrilha insurgente, Al Shabaab, recruta seus integrantes entre jovens de diversos clãs, a maioria rapazes entre 12 e 20 anos. Há numerosos relatos de treinamento e doutrinação dos adolescentes por clérigos estrangeiros oriundos de países

⁵³ Exemplificadas por artigos como “The Taleban of Eastern Africa / The Islamic Courts Union won the fight over Mogadishu – is Somalia finally becoming a safe-haven for Al-Qaeda? (“O Taliban da África Oriental / A União das Cortes Islâmicas tomou o controle de Mogadíscio – a Somália está finalmente se tornando um porto seguro para a Al-Qaeda?”), de Dustin Dehéz, pesquisador do Instituto de Düsseldorf para Política Externa e de Segurança, publicado em agosto de 2006 e disponível em http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_id=13276

árabes. O baixo nível de escolarização, o desemprego crônico, a naturalização da economia de pilhagem são alguns dos fatores que tornam os jovens somalis vulneráveis ao apelo do grupo. Retrospectivamente, o governo da UCI representa um interstício de estabilidade no sul da Somália, sob a autoridade de líderes religiosos tradicionais.

3.4 Organização política sem Estado

A ausência de um governo central efetivo na Somália não representa, necessariamente, inexistência de governo ou autoridade *in loco*. A falência do Estado central na Somália ensejou diferentes formas de gestão regional, como registra o International Crisis Group. Segundo relatório do *think tank* britânico (2011), um dos mais atuantes na Somália, “há pouca anarquia no país”, e, ao contrário da impressão predominante no exterior, existe uma relativa clareza quanto às regras e normas de atuação estrangeira:

“Autoridades locais administram a maioria das áreas e mantêm uma ordem módica. Somalis, agências humanitárias e ONGs atuantes in loco sabem quem está no comando e quais as regras para prosseguir com seu trabalho”.

Experiências alternativas de governo se consolidaram em nível regional, especialmente no noroeste do país, onde o autoproclamado Estado da Somalilândia logrou estabelecer um governo independente, razoavelmente operante. Em 2001, mais de 97% dos eleitores da Somalilândia aprovaram em referendo a Constituição, que reafirma a independência do território. O sistema político da Somalilândia, baseado em uma democracia multiclânica, é classificado pelo *think tank* International Crisis Group como “uma rara experiência democrática” no Chifre da África e no Mundo Muçulmano⁵⁴.

O escritório da ONU para a coordenação de assuntos humanitários na Somália estima que 700 mil dos 1,2 milhões de refugiados somalis forçados a deixar o país pelos conflitos de 1991/1992 tenham retornado à Somalilândia, “atraídos pelo

⁵⁴ Ver “Somaliland: Time For African Union Leadership”, Africa Report N°110, de 2006

dinamismo das áreas urbanas e a estabilidade relativa da região”⁵⁵. A diáspora somali, especialmente a população dispersa nos Estados Unidos e Europa Ocidental, é uma das principais fontes de euros e dólares, tanto por meio das remessas unilaterais aos parentes que permanecem no país, quanto por investimentos diretos estrangeiros. O Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Questões Humanitárias estima que as remessas unilaterais correspondam a até 25% da renda das famílias na Somalilândia.

Observa-se grande heterogeneidade nas recentes experiências de Estado e governo nas regiões do Chifre da África habitadas por somalis. Em 1998, sete anos após a independência unilateral da Somalilândia, a Puntlândia declarou-se “região autônoma”, sem, no entanto, reclamar soberania. Ogaden permanece sob administração do governo etíope. No sul do país, sede do governo provisório, não se logrou estabelecer um governo regional unificado. A análise de Hagmann e Hohene (2009) sobre a situação política dessas quatro regiões aponta para um descolamento entre o Estado judicial e o Estado empírico, cujo processo de formação é alvo da pesquisa dos autores em “Failures of The State Failure Debate: Evidence From The Somali Territories”.

O processo recente de legitimação do governo nas regiões habitadas por somalis envolveu tentativas de repartição de poder entre os clãs, com graus variados de sucesso. Os processos políticos envolvidos na construção do que os autores chamam de “Estado” — e que talvez fosse mais precisamente definido como “autoridade regional” — também foram bastante díspares:

- 1) Em Ogaden, o governo etíope adotou uma espécie de “federalismo clânico”, concedendo relativa autonomia a líderes locais sobre as terras que tradicionalmente ocupam, desde que eles alinhem-se ao Estado etíope.
- 2) A Puntlândia foi criada por uma confederação de subclãs darods, sob a qual se assenta o precário poder da autoridade regional. Senhores de guerra, anciões e líderes políticos têm ampla autonomia sobre as áreas que controlam.

⁵⁵ Segundo o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Questões Humanitárias na Somália, em ficha técnica sobre a Somalilândia, atualizada em maio de 2007.

3) A Somalilândia conseguiu estabelecer instituições representativas, em um processo de democratização acordado entre lideranças tradicionais e dirigentes do SNM (acrônimo do Movimento Nacional Somali), grupo rebelde que, desde a década de 1980, lutava contra o regime de Siad Barré.

4) O sul da Somália talvez seja o mais representativos exemplo do que Timothy Raeymaekers (apud Hagmann e Hohene, 2009) chama “neo-patrimonialismo sem Estado”. O governo provisório, constituído no exílio sob auspícios da comunidade internacional, não tem controle sobre o território. Não há cobrança de imposto ou prestação de serviços. Os senhores da guerra, milícias e empresários são responsáveis pela segurança de seus próprios estabelecimentos.

A evolução política recente das áreas habitadas por somalis por ser assim sintetizada, segundo Hagmann e Hohene:

Trajetória das ordens políticas somalis (1997-2010)

Entidade	Estado - Judicial	Estado - Empírico	Processo de construção do Estado	Principais processos políticos envolvidos
Região somali da Etiópia (Ogaden)	Estado federado da República Democrática da Etiópia	Estado autoritário de partido único; Parte considerável do território controlada por rebeldes; Cobrança de impostos e oferta de serviços públicos limitada	Descentralização de cima para baixo, em forma de “federalismo étnico” implementado pelo Estado	Criação e cooptação de uma elite somali-etíope; envolvendo quadros do partido e anciões locais Securitização da política e da repressão
Somalilândia (noroeste da Somália)	Auto-declarado Estado republicano desde 1991, com status contestado pela comunidade internacional	Democracia clânica multipartidária; Parte considerável do território pacificado, exceto a borda oriental; Cobrança de impostos e oferta de serviços públicos limitada	Constituição de cima para baixo de organizações inclusivas; democratização sustentada por políticos e líderes clânicos tradicionais (anciões)	Estabelecimento de instituições democráticas combinando política moderna e clânica; Criação de uma esfera pública baseada na mídia e em organizações da sociedade civil
Puntlândia (nordeste da Somália)	Auto-declarada região	Ditadura de clã único;	Construção paroquial do	Estabelecimento de algumas instituições

Somália)	autônoma da República Democrática da Somália desde 1998	Situação de segurança instável; Cobrança de impostos e oferta de serviços públicos limitada	Estado, de baixo para cima, liderada pelos anciões, senhores da guerra e políticos	representativas, democratização limitada combinada com ditadura clânica
Sul da Somália	Republica Democrática da Somália	Governo de transição muito questionado, com reconhecimento internacional; Continuum de situações de segurança voláteis, incluindo combates generalizados entre insurgentes e governo/forças internacionais que o apóiam; Nenhuma cobrança de imposto ou prestação de serviços	Tentativa, apoiada pela comunidade internacional, de reinstalar um governo central baseado na divisão proporcional de poder entre clãs, com inclusão dos senhores da guerra	Economia de pilhagem e conflitos clânicos, descentralização radical da política e segurança nas mãos de empresários locais, senhores da guerra e Cortes Islâmicas; Ocupação de tropas etíopes (à frente de missões internacionais)
<i>Fonte: Hagmann e Hohene (2009), adaptada</i>				

3.5 Somalilândia

Pária no sistema internacional de Estados, a Somalilândia destaca-se, em comparação com outras áreas habitadas por somalis, como uma região de relativa estabilidade, com uma divisão de poder que mescla elementos da democracia moderna com a tradicional partição clânica. Coleta e Cullen (2000) argumentam que a experiência compartilhada de vitimização, durante os últimos anos do regime Siad Barré, contribuiu para insuflar na população local o senso de solidariedade, fortalecendo os elos do “capital social” na região.

O sistema político da Somalilândia conseguiu estabelecer uma relativa harmonia entre os clãs, misturando elementos de democracia moderna com os tradicionais conselhos de anciões. O presidente é eleito por votação direta. Desde 2005, os representantes da Câmara Baixa do legislativo (“*Golaha Wakiilada*”) também são eleitos — a formação inicial foi indicada com bases clânicas, sem eleições. A Câmara Alta (“*Golaha Guurtida*”, ou Casa dos Anciões) é composta por 82 membros,

representando os líderes tradicionais. A atual Constituição, que reafirma a independência do país, foi aprovada no referendo de 2001, com 97,1% dos votos.

Isso não significa que a Somalilândia esteja imune a conflitos e mazelas que atingem o Chifre da África. Persistem hostilidades intermitentes em Sanaag e Sool, distritos na fronteira com a Puntlândia. Reclamada tanto pela Puntlândia quanto Somalilândia, a área tem suas próprias aspirações autonomistas. Economicamente, a situação também é frágil: há um intenso mercado informal e um setor de serviços em crescimento, mas ambos são dependentes financeiramente da comunidade somali residente no exterior. Além disso, é disseminado o uso do *khat*, entorpecente leve, que, juntamente com o gado vivo, constitui o principal produto de exportação do país.

Não se pode dizer, porém, que a situação da Somalilândia seja hoje mais precária do que durante a vigência do Estado central somali. Hargeisa conta com Universidade, aeroporto e hospital, uma infra-estrutura comparável àquela de cidades do mesmo porte no Chifre da África. Empresas locais oferecem serviços de telefonia celular, alguns bastante sofisticados, como transferência monetária. Estima-se que 25% das exportações da Etiópia passem pelo porto de Barbera, na Somalilândia.

Mesmo sem reconhecimento formal, a Somalilândia mantém relações paradiplomáticas com as nações vizinhas, a ONU, a União Africana, a IGAD e alguns dos principais doadores internacionais. Ao longo da última década, a Somalilândia tem buscado o reconhecimento de sua independência, especialmente no âmbito regional e continental. Países vizinhos, como o Djibouti e Etiópia, admitem como documentos de viagem os passaportes emitidos pelo governo da Somalilândia, embora não reconheçam a soberania do território.

Uma missão de investigação e reconhecimento da União Africana deu, em 2005, parecer favorável sobre a estabilidade e democratização na Somalilândia e a sua demanda por soberania⁵⁶. Encorajado pelo parecer, o governo da Somalilândia candidatou-se à entrada na União Africana. A própria visita da missão africana havia sido uma resposta, tardia, ao convite feito em 2002 pelo então presidente da

⁵⁶ A missão da União Africana, no resumo "AU Fact-Finding Mission to Somaliland (30 April to 4 May 2005)", exorta a organização a "julgar o caso da Somalilândia sobre um ponto de vista histórico objetivo e um ângulo moral vis-à-vis as aspirações da população".

Somalilândia. O lobby de Hergeisa conta com muitos simpatizantes na comunidade acadêmica internacional, como o International Crisis Group, que, em 2006, no Relatório África 110 (“Somaliland: Time for African Union Leadership”) apóia abertamente o pleito de entrada na União Africana.

O apelo à União Africana justifica-se pela crença de que um eventual reconhecimento da soberania pela principal organização internacional do continente levaria à anuência da ONU. Embora a ONU seja a principal fiadora internacional do Governo Federal de Transição, criado sob seus auspícios, atua na Somalilândia com anuência do governo regional — suas agências produziram, inclusive, numerosos documentos com conteúdo positivo sobre a situação do “país”. Embora a burocracia da União Africana seja simpática ao reconhecimento da soberania, este pleito não encontra apoio entre os Estados africanos, especialmente os da Liga Árabe.

A União Africana tem uma postura bastante conservadora quanto ao reconhecimento de novos Estados, adotando o princípio da indivisibilidade do Estado e manutenção das fronteiras. Isto se explica, principalmente, pelo temor de provocar instabilidade na região e de abrir precedentes para a secção em seus próprios Estados. A Somalilândia argumenta que mantém as fronteiras originais do antigo protetorado britânico, herdadas no momento da independência, antes da fusão com a ex-colônia somali da Itália. Não se trataria, portanto, de secessão. Juridicamente habilitado, o argumento esbarra em uma conjuntura política desfavorável.

Há precedentes históricos recentes para o reconhecimento, como a independência da Eritreia (antigo território etíope) e a recente partição do Sudão, aprovada em referendo em 2011, após o período transaccional de seis anos previsto no acordo que pôs fim à Guerra Civil sudanesa. Nos dois casos, porém, a União Africana apenas reconheceu a secessão, aprovada em referendo aceito pelo governo nacional e realizado sob supervisão da ONU.

Não há, portanto, perspectiva de reconhecimento da Somalilândia em um futuro próximo. A oposição do Governo Federal de Transição e as disputas territoriais são obstáculos ao ingresso do novo “país” na comunidade internacional. A independência enfrenta também a desaprovação explícita da Liga Árabe — que reúne países de maioria muçulmana sob esfera de influência árabe, inclusive a Somália, membro da Liga desde a década de 1970. Apenas o Ministério das Relações Exteriores

de Israel disse, em declarações públicas pela imprensa israelense em 2010, que estaria disposto a restaurar a oferta de reconhecimento feita à Somalilândia em 1960. A declaração, não-oficial, provocou repúdio da Liga Árabe.

3.6 Somália: exceção ou tendência?

As experiências políticas observadas na Somália contemporânea caracterizam-se pela descentralização radical, com a consolidação do poder de elites políticas locais, e esforços — ocasionalmente bem sucedidos — para equilibrar a divisão de poder entre clãs e sub-clãs que habitam a região. Apenas o Governo Federal da Transição aspira à construção de um Estado weberiano nos moldes clássicos, o que pode vir a constituir uma fonte de conflito entre o Norte e Sul do país, caso o governo consiga de fato estabelecer-se — o que, até o momento, não está ocorrendo.

A Somália não vivencia a anarquia hobbesiana do “todos contra todos” e sim experiências múltiplas de conflito e gestão. Os lucros proporcionados pelo neopatrimonialismo sem Estado, com apropriação dos recursos pelos grupos locais mais equipados para reivindicá-los e geri-los, ajuda a compreender as resistências à formação de um novo Estado centralizado, também patrimonialista e potencialmente mais agressivo na cobrança de impostos e na regulamentação.

Em muitos aspectos, a atual configuração do país assemelha-se à organização política sem Estado que caracterizava as regiões habitadas por somalis até o século XIX e que, em alguma medida, perdurou no início século XX⁵⁷. A confederação de clãs daarod da Puntlândia coincide com a região ocupada tradicionalmente pelos daarods. Na Somalilândia, constituída principalmente de territórios tradicionais dos clãs isaaqs, tenta-se uma experiência mais inovadora, com a mistura da política clânica tradicional com democracia representativa moderna. Embora a democracia representativa seja um elemento novo, os conselhos e a convivência relativamente harmônica de clãs é antiga. Os laços de parentesco colateral, em uma sociedade não-endogâmica como a somali, já atuavam como fator de mediação.

⁵⁷ A maior parte do território somali não foi explorada pelos colonizadores, cuja presença restringiu-se aos centros urbanos.

A própria experiência da União das Cortes Islâmica, com ordenamento social sob hegemonia da autoridade jurídico-religiosa, não é totalmente alheia à história política somali, onde o Islã foi, durante vários séculos, um importante elemento de coesão social. No sul da Somália, sem governo efetivo, é onde se observa uma ruptura mais significativa com relação ao modelo político pré-colonial, especialmente pela presença de milícias jovens islâmicas. A ruptura se dá menos pela influência do *wahabismo* saudita em grupos como Al Shabaad — as relações da Somália com a Península Arábica pré-datam o próprio islamismo — do que pelo modelo organizacional, com quadros extremamente jovens, em uma região onde a autoridade tradicional é a dos anciões.

Trata-se de um fenômeno global recente, com desdobramentos em várias regiões. A revolta de adolescentes e jovens muçulmanos — contra os seus próprios Estados autoritários, como na recente “primavera árabe”, ou contra o Ocidente — é internacionalizada e talvez constitua uma das manifestações mais patentes da globalização na Somália. A presença de guerrilhas islâmicas no país pode representar uma potencial ameaça à segurança internacional. Entretanto, diferentemente da pirataria, que já é uma ameaça concreta, mensurável em termos de prejuízos ao comércio e à segurança da navegação, a insurgência islâmica somali ainda não transborda além de suas fronteiras.

Em conjunto, a Somália apresenta um quadro político complexo, que reflete algumas tendências políticas observáveis em países de menor desenvolvimento relativo: a) democratização adaptada a realidades políticas locais, com persistência da pobreza e instabilidade regional; b) regionalismo/paroquialismo autoritário; c) sem Estado.

CONCLUSÃO

A ausência de evoluções significativas na reconstrução do Estado Nacional na Somália — fato constatado consensualmente entre analistas hodiernos — parece sinalizar a existência de novo equilíbrio, embora precário, na região. Não há indícios de piora nas condições de vida em comparação a 1991, ano do colapso do regime ditatorial de Siad Barré, que arrastou consigo as estruturas do Estado. No norte do Somália, especialmente na Somalilândia (noroeste), alcançou-se certa estabilidade, comparável à de nações da região, como constaram pesquisadores do Internacional Crises Group, da Chatham House, do Instituto Dinamarquês de Estudos Internacionais, das agências locais da ONU e da missão técnica de reconhecimento da União Africana, enviada à Somalilândia em 2006. Observa-se, inclusive, intenso movimento de retorno da diáspora somali.

Tipo-ideal de “Estado Falido” desde a gênese do termo, no imediato pós-Guerra Fria, a República Democrática da Somália permanece sem controle sobre seu território formal, não conta com sistema financeiro ou judicial nacional e tampouco com educação ou saúde públicas. No entanto, o relativo sucesso de algumas regiões da Somália em gerir-se sem o Estado central, como na autodeclarada República da Somalilândia, demonstra as limitações do conceito de Estado Falido para apreender quadros políticos concretos — mesmo quando o conceito é aplicado à Somália, que atende os mais variados requisitos, de diversos autores, sobre falência/colapso do Estado [Helman & Ratner (1992), Zartman (2006), Rotberg (2003) e outros].

Deve-se entender a Somália como um Estado falido unitário (“República Democrática da Somália”) ou como um caso complexo de múltiplas experiências pós-Estado, algumas bem sucedidas, considerando o contexto adverso? A segunda análise revela-se mais promissora. As diferentes formas de gestão pós-Estado na Somália refletem equilíbrios regionais, com resistência arraigada à centralização, compreensível em uma região onde a experiência de Estado centralizado foi, em geral, predatória. A região autônoma da Puntlândia (nordeste) é governada por uma confederação de clãs darood; a Somalilândia logrou estabelecer uma democracia multiclânica; e o sul da

Somália, sem governo operante, talvez seja o exemplo mais radical de neopatrimonialismo sem Estado, com autoridade repartida entre empresários / senhores da guerra, em muitos aspectos similares às máfias que, em vários países, atuam em áreas onde a segurança oferecida pelo Estado é precária.

A dificuldade de legitimação do Estado central somali não resulta apenas dos obstáculos materiais e logísticos, comuns a outros países de menor desenvolvimento relativo, mas do boicote persistente de elites locais e do ceticismo de parte significativa da população quanto aos potenciais benefícios do Estado. Soma-se a isso a insurgência de grupos extremistas islâmicos, no sul do país, contra o Governo Federal de Transição (GFT), depositário da soberania nacional somali perante a comunidade internacional.

O colapso do Estado Somália não foi um fato isolado, ou mesmo raro, no imediato pós-Guerra Fria. O Estado desintegrou-se no Camboja, na Iugoslávia, em Serra Leoa, na Libéria e outros, com cisão territorial ou não. O que há de *sui generis* no caso somali é a não-reconstrução do aparato estatal, após o ápice da guerra civil. A pacificação dos grupos insurgentes que se voltaram uns contra os outros após a queda de Siad Barré foi selada já em 1993, na Conferência Nacional de Reconciliação somali. Outros momentos de promissora concertação política foram a formação do Governo Federal de Transição, em 2004, e, mais recentemente, a união entre ele e setores moderados da União das Cortes Islâmicas, aliança de clérigos que governou o país por um breve período, em 2007.

Seria simplista, portanto, creditar a persistência do vácuo de poder central na Somália à incapacidade de concertação entre os diferentes clãs. O diálogo não apenas é possível; já vem ocorrendo há duas décadas, sob auspícios da comunidade internacional. Ele ocorre também nas experiências de governo que não contam com apoio ou reconhecimento internacional. O sistema político da Somalilândia, por exemplo, mescla elementos da democracia representativa moderna com a política clânica tradicional. A própria estrutura da sociedade somali, com casamento entre pessoas de diferentes clãs, favorece a concertação.

A reação lenta e relutante da comunidade internacional à guerra civil somali refletiu um momento de perda de importância geopolítica do país, com o fim da Guerra Fria. Entretanto, o aumento do número de sequestros de navios por piratas somalis, com grandes prejuízos à navegação e ao comércio internacional — e, em menor medida, a

presença de grupos islâmicos extremistas — voltaram a atrair a atenção dos atores globais para a região.

O Conselho de Segurança da ONU discutiu a situação da Somália em seis reuniões, apenas no segundo semestre de 2008. A primeira força-tarefa conjunta das marinhas da União Europeia foi criada especificamente com a missão de combater a pirataria internacional na Somália. A União Africana e o IGAD (Organização Intergovernamental em Desenvolvimento, que reúne seis países da região) estão engajados na legitimação ao Governo Federal de Transição (GFT), que conta, inclusive, com o apoio de tropas da União Africana.

Não há perspectiva de reconstrução do Estado weberiano na Somália a curto e médio prazo, apesar dos esforços internacionais e da existência de canais de diálogos, pois subsiste o descolamento entre a realidade somali e o projeto de Estado do Governo Federal de Transição, formado no exílio. Observa-se que o isolamento internacional da Somália na segunda metade da década de 1990 e primeiros anos do século XXI coincidiu com período de relativa estabilização — não porque os agentes externos sejam um elemento fundamental de desestabilização, mas porque tendem a intervir no país em momentos de grave crise, e essas ações não têm tido sucesso. Um eventual fortalecimento do governo central, desejado pela comunidade internacional, pode vir a ser, inclusive, fonte de conflito entre o sul e o norte autonomista do país.

A Somália apresenta características que tanto podem ser associadas às formas de organização política pré-colonial quanto a uma versão radicalizada do neoliberalismo: descentralização, redução da presença do Estado e da cobrança de impostos, terceirização de bens e serviços públicos, desregulamentação. A apropriação dos recursos comuns por elites locais e regionais, em uma espécie de neo-patrimonialismo sem Estado, é uma das razões para o boicote à reconstrução de um Estado central, também patrimonialista e potencialmente mais agressivo na cobrança de impostos e regulamentação.

Referências Bibliográficas

- Abdullahi, Mohamed Diriye. **Culture and Costumes of Somalia**. Santa Bárbara, 2001
- Allbright, Madeleine. “Yes, there is a reason to be in Somalia”. New York Times. Nova York, 10 de agosto de 1993.
- Bilgin, Pinar e Morton, Adam David. “Historicising Representations of ‘Failed States’: Beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences?”. *Third World Quarterly*, Vol 23, No 1, pp 55–80, 2002
- Bobbio, Norberto. **Teoria Geral da Política**. São Paulo: Editora El Sevier, 2000.
- Crooker, Chester. “Engaging Failing States”. *Foreign Affairs*. Setembro/Outubro de 2003.
- Colleta, Nat & Cullen, Michelle. **Violent Conflict and the transformation of Social Capital. Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala and Somalia**. Banco Mundial. Washington, 2000.
- Cohen, Herman. “Somália: Better late than never”. in **Intervening in Africa – Superpower Peacemaking in a Troubled Country**. Nova York, 2000.
- De Montclos, Marc-Antoine Pérouse: “Interprétation d’un conflit. Le cas de la Somalie”, *Travaux et documents*, no. 70. Centre d’étude d’Afrique Noire, Bordeaux: 2001.
- Döpcke, Wolfgang. “A vida longa das linhas retas: cinco mitos sobre as fronteiras na África Negra”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 42 (1): 77-109 [1999]
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n1/v42n1a04.pdf>>
Acessado em 18 de março de 2011
- Fuller, Gary: “The Demographic Backdrop to Ethnic Conflict: A Geographic Overview”. **The Challenge of Ethnic Conflict to National and International Order in the 1990s**. CIA (Ed.). Washington, 1995
- Hagmann, Tobias & Hoehne, Markus. **Failures of The State Failure Debate: Evidence From The Somali Territories**. *Journal of International Development J. Int. Dev.* 21, 42–57. 2009.
- Hassan, Mohamed-Rashiid Shiekh. “Art and Literature: The Other Weapon for Resistance”. *Dhaxalreeb Series V/2008*. Ponte Invisible Ed. Pisa, 2008
- Helman, Gerald & Rather, Steven. "Saving Failed States". *Foreign Policy*. 89 (92-93), 3-20 [1992]
- Instituto Brookings. Índice de Fragilidade dos Países e Desenvolvidos 2008
Disponível em <http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx>
Acessado em 4 de março de 2011

Instituto para a Paz. Índice de Estados Falidos 2010

Disponível em

<http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=900>

Acessado em 4 de março de 2011

International Crisis Group – Relatórios:

“Somaliland: Time For African Union Leadership”, Africa Report N°110, 2006

“Somalia: The Tough Part is Ahead.” Africa Briefing N° 42, 2007.

“Somalia: The Transitional Government on Life Support”, Africa Report N°170, 2011

Lehman, Dan van & Eno, Omar. “*The Somali Bantu: Their History and Culture*”.

Country Profile 16. Washington, 2003.

Disponível em <http://www.hartfordinfo.org/issues/wsd/immigrants/somali_bantu.pdf>

Acessado em 18 de março de 2011

Lesson, Peter. “*Better Off Stateless: Somalia Before and After Government Collapse.*”

Journal of Comparative Economics 35(4) 2007: 689-710.

Disponível em <http://www.peterleeson.com/Better_Off_Stateless.pdf>

Acessado em 22 de março de 2011

Jackson, Robert & Rosberg, Carl “Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood,” World Politics 35, 1: October 1982

Jackson, Robert. **Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990

Mantzikos, Ioannis. “U. S. foreign policymaking toward Ethiopia and Somalia (1974 - 1980)”. African Journal of Political Science and International Relations Vol. 4(6), pp. 241-248, June 2010

Disponível em <<http://www.academicjournals.org/ajpsir>>

Acessado em 22 de março de 2011

Mayall, James (Ed). **The New Interventionism – 1991-1994.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996

McCombs, M e Shaw, D. “The Agenda-Setting Function of Mass Media”. Public Opinion Quarterly, Vol. 36, 176-187. 1972

Middleton, Roger. “Piracy in Somalia - Threatening global trade, feeding local wars”. Chatham House. Londres, outubro de 2008

Milliken, Jennifer e Krause, Keith “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, and Strategies”, Development and Change 33 (5) (November): 753-74. 2002.

Møller, Bjørn. “The Somali Conflict: The Role of External Actors”, 2009. DIIS – Danish Institute for International Studies.

Disponível em

<http://www.diis.dk/graphics/publications/reports2009/diis_report_2009_03_somali_conflict.pdf>

Acessado em 08 de março de 2011

Monteiro, Leandro Nogueira (2006): O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais; dissertação de Mestrado, PUC/SP:

Disponível em:

<<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/Leandro%20Nogueira%20Monteiro.pdf>>

Acesso: 25 de fevereiro de 2011

Prendergast, John and Colin Thomas-Jensen. "Blowing the Horn." *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 2 (2007) pp. 59-74.

Relatório do grupo de monitoramento da Somália relativo à resolução número 1766 do conselho de segurança. (2007). 24 de abril 2008.

Rezek, Francisco. **Direito Internacional: Curso Elementar**. São Paulo: Saraíva, 2010

Rice, Susan & Patrick, Stewart. Relatório de Fragilidade dos Países e Desenvolvidos Instituto Brookings, 2008.

Disponível em:

<http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf>

Robert I. Rotberg (org) **When States Fail: Causes and Consequences**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Stepputat, Finn e Engberg-Pedersen, Lars. Relatório DIIS 2008: II: "Fragile States: Definitions, Measurements and Processes"

Williams, Paul. "State Failure in Africa: Causes, Consequences and Responses".

Disponível em <<http://elliott.gwu.edu/assets/docs/research/williams07.pdf>>

Acessado em 3 de março de 2011

Zartman, W. I. (Ed.). **Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority**. Londres, 2006

APÊNDICE

Relações Brasil-Somália

Brasil e Somália jamais chegaram a consolidar vínculos diplomáticos significativos. Não há registro de troca de visitas entre autoridades, de acordos ou de iniciativas bilaterais nos campos da cooperação técnica ou empresarial . A Missão do Brasil no país havia sido estabelecida em 1987, cumulativa com a Embaixada no Quênia, mas o colapso do Estado Nacional somali também afetou a recém estabelecida relação com o Brasil.

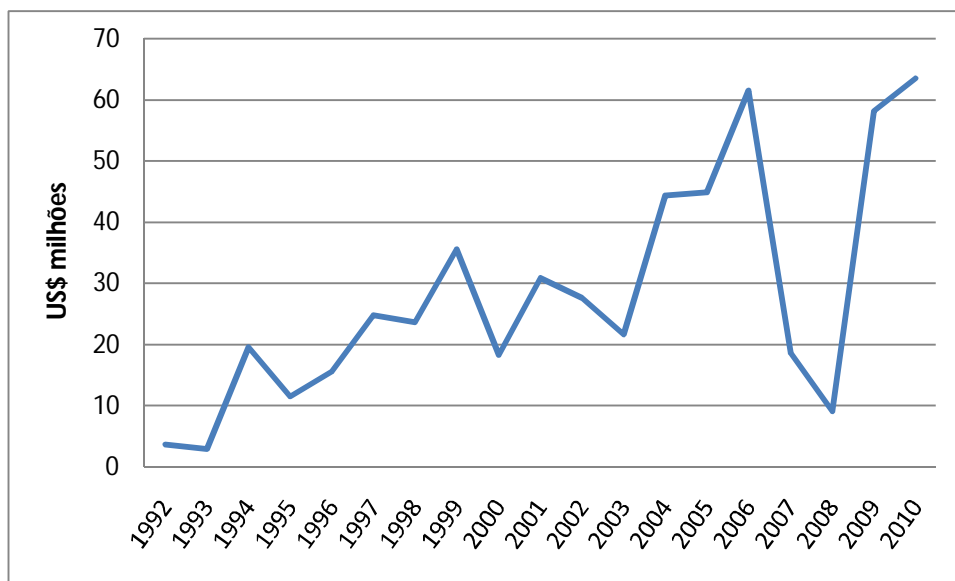
Atualmente, o Brasil reconhece o Governo Federal da Transição (GFT) da Somália, constituído com apoio da comunidade internacional, mas a pouca penetração do GFT na própria Somália restringe os efeitos práticos deste reconhecimento. Em 2004, durante a visita do chanceler brasileiro, Celso Amorim, ao Quênia, o chanceler somali, Abdullahi Ismail, manifestou interesse em cooperação técnica agrícola, prospecção de petróleo, investimentos em infra-estrutura e na concessão de bolsas de estudos , sem que tenha havido, porém, desdobramentos desses diálogos.

A representação da Somália junto ao Brasil é feita por sua Missão Permanente na ONU. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, não há registro de presença de empresas brasileiras no país desde 1981, quando a ENCOL realizou levantamento topográfico.

Dados do MDIC (Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior) sobre o comércio bilateral apontam um quadro mais dinâmico. As exportações para o país, um destino não-tradicional desde os tempos da Siad Barré, aumentaram cerca de 60 vezes entre 1989 e 2010, quando alcançaram 63,55 milhões. Em 1989, primeiro ano da série elaborada pelo MDIC, as exportações foram de modestíssimos U\$ 2,5 milhões, valor que se reduziu em 60% em 1990. Não há dados sobre 1991, ano do colapso Somali. As exportações foram de U\$ 3,7 milhões em 1992 e, desde então, manteve-se tendência de aumento, embora inconstante, com avanços e recuos.

As importações permaneceram irrisórias, jamais superando US\$ 200 mil anuais. O principal produto de exportação somali é o gado vivo, vendido na região do Golfo Pérsico e no Leste da África. Outro produto de destaque é o khat, folha com efeitos psicotrópicos, cujo consumo e comercialização é legalizado no leste da África e em alguns países europeus (Holanda, Reino Unido).

Exportações para Somália (1992-2010)



Fonte: MDIC

A Somália compra do Brasil, basicamente, açúcar, por meio do programa de alimentos das Nações Unidas. Os dados do MDIC, baseados nas informações fornecidas pelos exportadores e importadores brasileiros sobre a origem e destino final do produto, não trazem informações sobre qual o porto de destino. Grande parte da ajuda humanitária para o país passa pelo porto de Mombasa, no Quênia. O porto de Barbera, na Somalilândia, e o de Mogadíscio, também são portas de entrada frequentes.