



POR QUE AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS AFRICANAS DECLINAM?

Ussumane Embalo¹
Mariana Preta Oliveira De Lyra²

RESUMO

A literatura sobre Organizações Internacionais é vasta em analisar desenhos institucionais, mas ainda é uma área emergente em entender as condições que podem levar ao sucesso ou insucesso de uma OI. O regionalismo é essencial para entender a política na África, todavia, o regionalismo africano é muitas vezes concebido de forma muito restrita. As pesquisas sobre o tema concentram-se extensivamente na União Africana ou em um conjunto limitado de organizações regionais (OR). Outra característica desses estudos é a visão das OR africanas como frágeis ou subdesenvolvidas, desconsiderando os diferentes tipos de organizações regionais do continente, bem como as diversas ligações entre atores sociais estatais e não estatais. Diante das especificidades do regionalismo africano, questiona-se: quais caminhos causais os levam as OR Africanas ao declínio? Quais as condições que levam as Organizações Internacionais Africanas (ORAs) a permanecerem ativas? Defende-se a hipótese de que a atividade/declínio das OI Africanas está atrelada a três fatores: corpo burocrático adequado, autonomia política e relações pós-coloniais. Esta pesquisa, portanto, busca identificar quais condições levam as Organizações Internacionais Africanas a permanecerem ativas e quais caminhos causais as levam ao declínio. Ela examina várias condições, identificadas na literatura de OI, que levam a atividade/declínio de OIs. Aplicou-se a Qualitative Comparative Analysis (QCA) para as configurações que explicam os resultados (atividade/declínio de OIs). Foram analisadas 22 OIs africanas. O estudo revela que a qualidade da burocracia, o número de membros e a autonomia política são essenciais para a sobrevivência das Organizações Regionais Africanas (ORAs). Organizações com ampla autonomia e estrutura forte tendem a se manter ativas, enquanto a interferência externa e a sobreposição de mandatos contribuem para o declínio. O sucesso das ORAs depende do equilíbrio entre recursos internos e a capacidade de adaptação a pressões externas.

Palavras-chave: Regionalismo; Declínio Institucional; Organizações Africanas.

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, Instituto de Humanidades e Letras - Males ,
Discente, embalo@aluno.unilab.edu.br¹

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, Instituto de Humanidades e Letras - Malês,
Docente, marianalyra@unilab.edu.br²



INTRODUÇÃO

No campo das Relações Internacionais (RI), o foco tradicionalmente recai sobre os Estados. Entretanto, no decorrer do século XX, as Organizações Internacionais (OIs) emergiram como novos e cruciais agentes da governança global. Apesar da vasta produção acadêmica sobre o papel das OIs, existe uma escassez de estudos que investiguem os fatores determinantes de sua sobrevivência ou declínio. Além disso, há poucos estudos que avaliam essas questões em Organizações Regionais Africanas (ORAs). A compreensão dos fatores que influenciam o funcionamento das ORAs é essencial para promover a estabilidade e a cooperação no continente africano. As ORAs desempenham um papel vital na governança regional, enfrentando desafios como a herança colonial, instabilidade política e dependência de financiamento externo. Este estudo pode contribuir para o desenvolvimento de estratégias que fortaleçam essas instituições, tornando-as mais eficazes na promoção do desenvolvimento e da integração regional.

Este estudo visa preencher essa lacuna ao investigar os fatores que afetam o funcionamento e o declínio das Organizações Regionais Africanas. A pesquisa explora como condições internas, como estrutura organizacional, autonomia política e escopo, interagem com fatores externos, como dependência de financiamento externo e influência de potências dominantes, para determinar a atividade ou declínio dessas instituições no contexto africano. O objetivo da pesquisa é identificar as condições necessárias para as ORAs se manterem ativas, bem como os fatores que levam ao seu declínio ou paralisia. Para isso, é realizada uma análise comparativa entre 22

ORAs, permitindo uma avaliação detalhada das dinâmicas internas e externas que afetam essas organizações. Os resultados deste estudo mostram que fatores como a qualidade da burocracia e a autonomia política são cruciais para a sobrevivência das ORAs. Organizações com escopo amplo, elevada autonomia e qualidade de staff tendem a se manter ativas, mesmo enfrentando desafios estruturais ou externos. Em contrapartida, a autonomia política e a interferência de potências dominantes contribuem significativamente para o declínio ou paralisia dessas organizações.

A análise revelou que a ausência de interferência externa e uma estrutura organizacional robusta são fundamentais para a vitalidade das ORAs. Além disso, a dependência de modelos institucionais estrangeiros, como o modelo europeu, sem a devida adaptação às realidades africanas, prejudica o sucesso dessas instituições. Assim, o estudo conclui que o equilíbrio entre recursos internos e a capacidade de resistir ou se adaptar a pressões externas é decisivo para o sucesso das Organizações Regionais Africanas.

METODOLOGIA

A literatura sobre Organizações Internacionais oferece uma ampla análise dos desenhos institucionais, mas o estudo das condições que influenciam a sobrevivência ou o declínio de uma OI ainda está em desenvolvimento. A pesquisa apresenta condições, com base na literatura discutida nas seções anteriores, que podem conduzir ao declínio ou ao funcionamento das OIs africanas. Condições como escopo da organização, qualidade da burocracia, número de Estados membros, autonomia política e presença de potências nas OIs foram escolhidas para melhor compreender as dinâmicas organizacionais. Diante da heterogeneidade das ORs africanas, foi necessário recorrer à calibração para facilitar a análise comparativa entre elas.



Escopo da Organização (A) é a condição que mede a amplitude da atuação da OI, que pode variar de restrito a amplo, com valores de 0 (mais restrito) a 3 (mais amplo). Esses valores foram calibrados entre 0 (não pertence), 1.5 (intermediário) e 3 (pertence completamente). Qualidade do Staff (B) baseia-se no estudo de Gray (2018), mede-se pela porcentagem de "hardpay" paga na cidade-sede da OI pelos EUA. Cidades com menor "hardpay" tendem a atrair profissionais de maior qualidade. O "hardpay" varia de 0 a 35, sendo 0 o mais baixo e 35 o mais alto. Número de Estados (C) refere-se ao número de países membros de uma OI. A calibração vai de 3 (mínimo necessário para formar uma OI) até 54 (representando o valor mais alto, com todos os países da região). Nível de Statehood (D) classifica os Estados-membros das OI em termos de "statehood" ou estabilidade política (0 para baixa, 1 para média/alta), usando como base o estudo de Grävingholt e o Fragile States Index 2019. Grau de Autonomia Política (E) avalia o nível de autonomia política da OI, de acordo com cinco níveis, indo de 0 (sem instituição supranacional) até 5 (totalmente supranacional).

Foi calibrado de 0 a 5, com 2.5 sendo o valor intermediário. Ausência de uma Potência (F) indica se a OI opera sem a presença de um poder dominante, como as ex-metrópoles coloniais como membros em qualquer condição (ex: observadora, interessada, Estado membro etc.). OIs sem a presença de uma potência são codificadas como 1 e aquelas com a presença de potências recebem 0.

Essas informações foram reunidas para 22 Organizações Internacionais (OIs) da África. Foram consideradas OIs africanas aquelas que, em seus documentos constitutivos, possuem uma delimitação espacial ou regional e são compostas, em sua maioria, por países do continente africano. OIs intercontinentais foram excluídas. O indicador principal é uma variável binária chamada "Ativa", em que "1" significa que a OI está em operação e "0" indica que ela está em paralisia. Neste estudo, "paralisia" refere-se ao enfraquecimento de uma OI, ou seja, seu declínio. Não diz respeito a seu desaparecimento completo, mas à perda de relevância e funcionalidade. Esse conceito é semelhante ao de "organização zumbi", descrito por Gray (2018, p.1), no qual a OI mantém atividades mínimas, porém com poucos avanços significativos em termos de cooperação para a qual foi criada. Utilizando a técnica de Análise Comparativa Qualitativa (QCA), foram avaliadas as condições sugeridas pela literatura como favoráveis à atividade das OIs africanas. A pesquisa examinou um conjunto de dados de 22 OIs exclusivamente da África, resultando em algumas conclusões.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise revela quatro caminhos distintos que explicam a ativação de Organizações Internacionais (OIs). OIs com alta qualidade de staff, muitos estados membros, alto nível de statehood e elevada autonomia política, sem a presença de uma potência dominante, tendem a permanecer ativas, independentemente do escopo ($B^* C^* D^* E^* F$). Isso indica que a combinação de recursos humanos qualificados e a ausência de interferências externas são essenciais para a vitalidade da organização. Outra configuração ($A^* B^* C^* E^* F$) demonstra que OIs com escopo amplo, alta qualidade de staff e autonomia política continuam ativas, mesmo que o nível de statehood seja variável, reforçando a importância da autonomia e de um staff eficiente. No terceiro caminho ($A^* \sim B^* D^* E^* \sim F$), OIs com escopo amplo, apesar de uma baixa qualidade de staff, mantêm-se ativas se tiverem alto statehood, elevada autonomia e ausência de uma potência dominante. Isso sugere que a robustez institucional e a independência política podem compensar fragilidades internas.

Por fim, OIs com escopo restrito, alta qualidade de staff e autonomia política ($\sim A^* B^* E$) também se mantêm ativas, destacando que, mesmo com atuação limitada, a combinação de uma equipe eficiente e capacidade decisória autônoma é suficiente para garantir sua operacionalidade. Em todos os cenários, a autonomia



política e a ausência de interferência externa aparecem como fatores decisivos para a vitalidade das OIs.

Em linhas gerais, a maioria dos fatores mencionados pela literatura africana como catalisadores da atuação de uma Organização Internacional (OI) foi corroborada. Entre os elementos destacados, qualidade do staff e autonomia política emergem em maior frequência nas soluções apresentadas, sugerindo serem condições fundamentais para a manutenção da vitalidade de uma OI. A literatura, por sua vez, assinala que o declínio dessas instituições é, em grande parte, consequência da ausência desses elementos. Para validar tal afirmação, foram avaliadas essas condições, com o objetivo de verificar se sua ausência efetivamente resulta no declínio das OIs na África.

Assim, o modelo aqui delineado foi submetido a avaliação com o objetivo de verificar o resultado de uma OI em declínio (Ativa = 0). A técnica aplicada foi a Análise Qualitativa Comparativa (QCA), utilizando-se do mesmo conjunto de condições previamente estabelecidas. O modelo apresentado revela três diferentes trajetórias que levam à paralisação ou ao declínio de uma Organização Internacional (OI), destacando a complexidade das interações entre suas características estruturais e contextuais. Cada um desses caminhos combina variáveis internas das OIs, como escopo, qualidade de staff e grau de autonomia política, com variáveis externas, como o nível de statehood e a influência de potências dominantes, revelando um conjunto de condições que, quando presentes em determinadas combinações, aumentam a probabilidade de inoperância dessas organizações.

O primeiro caminho destaca que OIs com escopo restrito, baixa qualidade de staff, baixo nível de statehood e a presença de uma potência dominante ($\sim A^* \sim B^* \sim D^* \sim F$) estão particularmente vulneráveis à paralisação. A combinação desses fatores sugere que a falta de recursos internos e a baixa capacidade de ação autônoma, exacerbadas pela intervenção de um ator hegemônico, impedem que a organização atue de forma eficaz. O escopo limitado pode restringir a capacidade de adaptação e inovação da OI, enquanto a baixa qualidade do staff afeta diretamente sua eficiência operacional. O baixo statehood, por sua vez, indica uma fragilidade institucional que compromete o suporte doméstico às suas ações. A presença de uma potência dominante parece acentuar essas fragilidades, possivelmente porque esse poder externo pode impor agendas que desviam os esforços da organização de seus objetivos iniciais.

No segundo cenário ($\sim A^* \sim B^* \sim D^* F$), observa-se um conjunto similar de fatores internos, como escopo restrito, baixa qualidade de staff e baixo nível de statehood, mas com a ausência de uma potência dominante. Nesse caso, a ausência de um ator hegemônico não altera significativamente o desfecho, sugerindo que, independentemente da interferência externa, a própria estrutura interna da organização é insuficiente para garantir sua operacionalidade. Isso indica que a potência dominante atua como um fator agravante, mas sua ausência não é suficiente para mudar o curso de paralisação quando outros fatores de vulnerabilidade estão presentes.

O terceiro caminho ($A^* D^* \sim E^* \sim F$) reflete um padrão diferente, no qual organizações com amplo escopo e alto nível de statehood, mas com baixo grau de autonomia política e a presença de uma potência dominante, tendem igualmente a entrar em paralisação. Neste caso, a amplitude de atuação da OI e sua inserção em um contexto de forte statehood não são suficientes para contrabalançar os efeitos negativos de uma baixa autonomia política, que limita a capacidade da organização de tomar decisões independentes. A presença de uma potência dominante agrava essa limitação, sugerindo que mesmo organizações potencialmente robustas em termos de escopo e suporte estatal podem falhar se sua autonomia política estiver comprometida.

Essas três trajetórias revelam que a paralisação de uma OI não é resultado de um único fator, mas sim de uma interação complexa de condições internas e externas. A presença de uma potência dominante, embora relevante, não é o único determinante, e sua influência depende do contexto organizacional. Além disso, o



escopo e a autonomia política emergem como variáveis cruciais: enquanto um escopo limitado tende a enfraquecer a capacidade de adaptação e relevância da OI, a falta de autonomia política impede que mesmo organizações bem-estruturadas possam atuar de maneira eficaz. Esse modelo sugere, assim, o declínio de uma OI está intimamente ligada ao equilíbrio entre seus recursos internos e a capacidade de resistir ou acomodar pressões externas.

CONCLUSÕES

Os resultados encontrados reforçam a importância crescente das Organizações Internacionais (OIs) como atores fundamentais no cenário global, ultrapassando o foco tradicional das Relações Internacionais nos Estados e nas suas relações de poder econômico e militar. Embora o século XX tenha marcado o surgimento das OIs intergovernamentais, o conhecimento sobre os fatores que determinam sua sobrevivência ou declínio ainda é limitado. A análise da dinâmica das OIs no contexto africano revela desafios específicos. O regionalismo africano, embora seja uma estratégia de descolonização e desenvolvimento, enfrenta obstáculos como a instabilidade política, dependência financeira externa e a sobreposição institucional, que comprometem sua eficácia.

Dessa forma, destaca-se a importância das Organizações Regionais Africanas (ORAs) nas dinâmicas de governança do continente, enfatizando que seu sucesso ou declínio está atrelado a uma combinação de fatores internos e externos. A literatura sobre regionalismo africano é marcada por diferentes abordagens, como a African Integration School (AIS) e a Functionalist-Institutionalist School (FIS), que apresentam perspectivas complementares sobre as razões que levam as ORAs a falhar ou prosperar. A AIS destaca o impacto do legado colonial e das condições econômicas e políticas adversas no continente, enquanto a FIS foca na incapacidade dos Estados africanos em se comprometer com o supranacionalismo necessário para a integração regional.

A análise de resultados realizada por meio da Análise Qualitativa Comparativa (QCA) confirmou que fatores como a qualidade do staff, número de Estados-membros, autonomia política e ausência de potências dominantes são importantes para a sobrevivência das ORAs. Organizações com escopo amplo, elevada autonomia e qualidade de staff tendem a se manter ativas, mesmo diante de desafios estruturais ou contextuais. Em contrapartida, a sobreposição de mandatos e a interferência de potências externas resultam em declínio ou paralisação, como evidenciado nas trajetórias analisadas.

Portanto, o estudo reforça que o sucesso ou declínio das ORAs depende da capacidade dessas organizações em equilibrar suas características internas com as pressões externas. A autonomia política, a adaptação ao contexto local e a coordenação entre instituições são essenciais para garantir sua eficácia e relevância. A análise mostrou que a simples replicação de modelos estrangeiros, como o europeu, sem a devida consideração às especificidades africanas, tende a falhar, destacando a necessidade de uma abordagem regional mais contextualizada e menos dependente de influências externas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a minha orientadora Professora Dra. Mariana Preta Oliveira de Lyra, pelo tão importante projeto que teve coragem de pensar. Agradeço pela orientação, pela confiança e por tudo que tem feita para a minha formação. Agradeço também a Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) e ao Programa de Iniciação Científica - PIBIC, pelo fomento da bolsa de IC que contribuiu



significativamente na minha formação acadêmica.

REFERÊNCIAS

ANICHE, Ernest Tooichi Aniche, ALUMONA, Ikenna Mike and MOYO, Inocent: Regionalism, Security and Development in Africa. First published 2021 by Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN and by Routledge.

ANICHE, Ernest Tooichi. From Pan-Africanism to African regionalism: a Chronicle. African studies, v. 79, n. 1, p. 70- 87, 2020.

BUZDUGAN, Stephen Robert: Regionalism from without: External involvement of the EU in regionalism in southern Africa, 2013. Review of International Political Economy.

BYIERS, Bruce; CAZALS, Antoine; DE MELO, Jaime; MEDINILLA, Alfonso (2021): African regional integration: A problem driven approach to delivering regional public goods, FERDI Working Paper, No. P290, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand.

DIJKSTRA, Hylke. Who gets to live forever? An Institutional Theory on the Life and Death of International Organizations. Paper presented at the ECPR Mons, 8-12 April, 2019.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette. Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815-2015.

EL-AFFENDI, Abdelwahab. The Perils of Regionalism: Regional Integration as a Source of Instability in the Horn of Africa? Journal of Intervention and Statebuilding, 3:1, 1-19, 2009. DOI:10.1080/17502970802608118.

GALLAROTTI, Giulio M. The limits of international organization: Systematic failure in the management of international relations. International Organiza 183-220, 1991.

GRANTY, J. Andrew; ISSA, Abdíase; SODERBAUM, Fredrik; YUSUF, Badriyya: Regionalism beyond state-centrism: African regionalism in comparative perspective. International Journal 2022, Vol. 77(3) 449-468- The Author(s) 2023.

GRAY, Julia. Life, death, or zombie? The vitality of international organizations. International Studies Quarterly, v. 62, n. 1, p. 1-13, 2018.

ODOBO, Samuel Osagie. Conceptualising and historicising African regionalism in the context of pan-Africanism. In: Regionalism, Security and Developm Routledge, 2021.

PICCOLINO, Giulia: Looking like a regional organization? The European model of regional integration and the West African Economic and Monetary Union (WAEMU), Cambridge 2019. Review of International Affairs, DOI: 10.1080/09557571.2019.1634676.

SÖDERBAUM, Fredrik; STAPEL, Sören. Regionalism in Africa. In: Handbook on Global Governance and Regionalism. Edward Elgar Publishing, 2022. p.

TALLBERG, Jonas et al. The performance of international organizations: a policy output approach. Journal of European Public Policy, v. 23, n.7, p.1077.

WALLACE, Michael; SINGER, J. David. Intergovernmental organization in the global system, 1815-1964: a quantitative description. International Orga 2, p.239-287, 1970.

LEE, Margaret. REGIONALISM IN AFRICA: A part of problem or a part of solution. Polis /R.C.S.P./ C.P.S.R. Vol. 9, Numéro Spécial, 2002.