

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Corsino Tolentino  
Matthias Vogl (eds.)

**Sustainable Regional  
Integration in West Africa**

**Intégration régionale durable  
en Afrique de l'Ouest**

**Integração regional  
sustentavel na África Ocidental**



**Discussion Paper**  
**C208**  
**2011**

John Igue is Professor at the University of Benin and Scientific Director at the Laboratory for Regional Analysis and Social Expertise in Cotonou. He is a former Minister of Industry and Small-Medium Size Enterprises of Benin.

Francisco Komlavi Seddoh is Member of the Council of the United Nations University. Prof. Seddoh is a former Minister of Education and Scientific Research of Togo. He also served as Rector of the University of Lomé and as Director of the UNESCO Division of Higher Education.

Ludger Kühnhardt is Director at the Center for European Integration Studies (ZEI) and Professor for Political Science at Bonn University.

Claudia Rommel is Junior Fellow at ZEI and Co-Coordinator of the WAI-ZEI cooperation project.

Corsino Tolentino was Coordinator of the West Africa Institute project until 2011. He is a former Minister of Education of the Republic of Cape Verde.

Djénéba Traoré is Professor at the Faculty of Humanities, Languages, Arts and Social Sciences (FLASH) at the University of Bamako and Regional Coordinator of the ERNWACA Network.

Matthias Vogl is Junior Fellow at ZEI and Co-Coordinator of the WAI-ZEI cooperation project.

## Content

<i>Corsino Tolentino/Matthias Vogl</i>	5
Introduction – Comparative Assessments on the Conditions for Sustainable Regional Integration	
<i>Ludger Kühnhardt</i>	9
Region-Building – The Role of Research and Studies in Light of Obstacles and Deficits	
<i>Corsino Tolentino</i>	17
West Africa – Knowledge as the Main Problem of Regional Integration	
<i>Djénéba Traoré</i>	25
The Role of Knowledge and Education in the West African Regional Integration Process	
<i>John Igue</i>	35
Economic Integration in West Africa	
<i>Claudia Rommel</i>	47
Barriers to Intra-Regional Trade in West Africa	
<i>Francisco Komlavi Seddoh</i>	59
Human Security in West Africa	
<i>Matthias Vogl</i>	67
The Human Security Agenda – Theoretical Insights and Practical Consequences	

## Sommaire

<i>Corsino Tolentino/Matthias Vogl</i>	79
Introduction – Les évaluations comparatives sur les conditions favorisant l'intégration régionale durable	
<i>Ludger Kühnhardt</i>	83
Region-Building – Le rôle de la recherche et des études en face des obstacles et des déficits	
<i>Corsino Tolentino</i>	93
Afrique de l'Ouest – La connaissance est le principal problème de l'intégration régionale	
<i>Djénéba Traoré</i>	103
Le rôle du savoir et de la connaissance dans le processus de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest	
<i>John Igue</i>	113
L'intégration économique en Afrique de l'Ouest	
<i>Claudia Rommel</i>	125
Les barrières du commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest	
<i>Francisco Komlavi Seddoh</i>	139
La sécurité humaine en Afrique de l'Ouest	
<i>Matthias Vogl</i>	149
Le programme de la sécurité humaine – Aperçus théoriques et conséquences pratiques	

## Índice

<i>Corsino Tolentino/Matthias Vogl</i>	161
Introdução – Avaliações comparativas sobre as condições de sustentabilidade da integração regional	
<i>Ludger Kühnhardt</i>	165
Region-Building – O papel da pesquisa e dos estudos à luz de seus obstáculos e déficits	
<i>Corsino Tolentino</i>	175
África Ocidental – O conhecimento é o principal problema da integração regional	
<i>Djénéba Traoré</i>	185
O papel do conhecimento e da educação no processo de integração regional na África Ocidental	
<i>John Igue</i>	195
Integração económica na África Ocidental	
<i>Claudia Rommel</i>	207
Barreiras ao comércio intra-regional na África Ocidental	
<i>Francisco Komlavi Seddoh</i>	221
Segurança humana na África Ocidental	
<i>Matthias Vogl</i>	231
A agenda de segurança humana – Insights teóricos e consequências práticas	

*Corsino Tolentino/Matthias Vogl*

## **Introduction**

### **Comparative Assessments on the Conditions for Sustainable Regional Integration**

Since the end of the Cold War, the world has observed a change in terms of political entities. Regional integration processes and regional institutions have been reinforced all around the globe with a strong concentration of this occurring in Africa. In this context, the European integration process is for better or for worse, a source of inspiration.

Nevertheless, regional integration and cooperation outside of Europe is not yet supported by sufficient and sound analysis, targeted capacity development and by the dissemination of knowledge and information about the phenomenon to the wider public. It is due to these three principal shortcomings, that the West Africa Institute (WAI) in Praia was launched. The WAI is a one-of-a-kind initiative to establish the first ever research institution dealing in particular with issues of regional integration in West Africa. It was started in 2008 by the five promoters, ECOWAS, WAEMU, ECOBANK, UNESCO and the Government of Cape Verde and is based in Praia, Cape Verde.

Since then, the Center for European Integration Studies (ZEI) and the West Africa Institute (WAI) have developed an ever closer partnership. On the basis of its academic and analytical work on European integration and of its experience in setting up structures for sustainable research and education, ZEI supports WAI on its way to becoming a center of knowledge and expertise on regional integration in West Africa in the framework of a joint cooperation project funded by the German Ministry of Education and Research (BMBF).

Within this framework, the thematic outline of this Discussion Paper deals with the three most pressing questions of the West African integration

process which double as the focus of the cooperation between ZEI and WAI. These three questions are:

1. How can conditions for regional trade be improved and can regional trade be enhanced?
2. How can different security challenges be dealt with in the region and how can human security best be provided in West Africa?
3. How can human capacities be trained in order to foster the integration process and how can citizens be informed about matters of regional integration?

The topics of economics, security and education/outreach were chosen firstly because of their topicality on the political agenda, secondly because of their obvious interconnectedness and thirdly because of the fact that regional approaches can help to find practical solutions in those three fields.

The Discussion Paper brings together researchers affiliated with WAI and ZEI. The structure of the paper and its articles reflect an interdisciplinary approach based on the Africa-Europe partnership. Specifically, the respective contributions focus on the following:

In his introductory article, ZEI Director Ludger Kühnhardt analyzes some basic obstacles for sustainable regional integration and draws the conclusion that there is a global demand for more quality research and study opportunities in the field of regional integration, which he calls a “growth industry”. He shows that this is especially true for West Africa and that the WAI-ZEI cooperation is a first step in this direction.

WAI’s past project coordinator and current researcher Corsino Tolentino writes a broad introduction to regional integration as a worldwide phenomenon. He gives an overview of different attempts to create regional-groupings on all continents, and suggests that the knowledge deficit is the main obstacle to regional integration in Africa.

Djénéba Traoré, who is a board member of WAI, describes in her article that education is a crucial precondition for any development. However, she states that it is not sufficient to act in only the field of education. She claims that it is equally important to execute research on how knowledge can be best built, transferred and distributed. Using the Educational Research Network for West and Central Africa (ERNWACA) as an example, she shows that working at the regional level can have a lot of positive effects in this field.

## Introduction

After concentrating on the need for research and education on regional integration, the paper turns toward economic concerns. Here John Igue, also a board member of WAI and former Minister of Industry and Small and Medium Size Enterprises of Benin gives a complete overview about the efforts for regional economic integration in West Africa. He provides a critical assessment of the current situation and states that some questions on the multi-level nature of integration, on the special constellations of interests and on financial responsibilities have to be clarified before real integration success can be achieved.

ZEI fellow Claudia Rommel adds to this a more specialized perspective on issues of intra-regional trade within West Africa. She shows how important it is to increase the effort of removing various trade barriers and that so far, facilitating commercial relations through reducing tariffs has not proven effective. She argues that ECOWAS should work on non-tariff barriers and focus in particular on improving the border controls and customs procedures in order to speed up the transportation of goods within the region.

The last section of the paper deals with the relationship of human security and regional integration. WAI board member and former rector of the University of Lomé and former Minister of Education of Togo Francisco Komlavi Seddoh gives an empirical overview of challenges to human security in Africa. Using a broad interpretation of human security, he argues that areas like life expectancy, infant mortality, education or alphabetization are indicators of human security and that West Africa is far behind in these areas. Seddoh mentions that some progress can be seen but that this is not nearly enough. Therefore, he makes a plea for better implementation of regional approaches.

In the last article, ZEI fellow Matthias Vogl presents the different definitions of human security and shows the abstractness and ambiguity of the concept. His analysis shows that the definitions are rather vague and cannot serve as a solid basis for evaluating West African security. Due to the fact that security is one of the biggest obstacles to development and that regional organizations can generate added-value in this sector, he claims that it is essential to develop a West African definition of human security that can be connected with regional monitoring tools to determine the necessity of action. On this basis adequate solutions can be developed.

This WAI-ZEI Discussion Paper reveals that there are a lot of open questions that make profound research all the more necessary. On these



grounds, the cooperation between WAI and ZEI will enter into a phase of stronger partnership in the near future. During this period, the issues that have been raised here will be analyzed with an aim toward making the process of regional integration in West Africa in general and the work of WAI in particular more sustainable.

*Ludger Kühnhardt*

## **Region-Building**

### The Role of Research and Studies in Light of Obstacles and Deficits

#### **1. *New global trend requires new academic conceptualization***

Region-building has become a global phenomenon of growing relevance. During the past two decades, several regional groupings around the world have redefined their focus, priorities and ambitions. Much remains to be done to turn visions into realities, in the European Union as much as anywhere else. Yet, the global proliferation of region-building has become a sustained feature of global political, economic, and increasingly social and cultural realities.

Against this background, compartmentalized academic approaches for understanding the root causes and dynamics, as well as the potential for and the obstacles to region-building have reached their limits. Academic disciplines need to be better connected to increase our level of knowledge and the depth of our understanding of region-building processes. This does not mean that highly respected academic disciplines are incapable of providing excellent analysis of region-building processes. But, in order to fully grasp the dynamics of the current trends, multidisciplinary approaches to the study of region-building are highly advisable in order to cover the manifold dimensions of any regional grouping.

Area studies provide us with great insights and knowledge about a certain area, mostly defined by its cultural background or the relevance of one or two of its big states. These studies require a new reflection about the concept of region-building in order to better understand and focus the study of regions as areas. Comparative research and comprehensive research programs that involve partners from around the world will become a new dimension in the process of globalizing academia. Most of this scholarly work will be demand-driven yet needs to pursue the objective criteria of competence, integrity and solidity in order to impact the academic discourse or the expectations of practitioners of region-building.

## **2. *Priority research: obstacles to regional integration***

Regional groupings tend to see their own reality in a rosy light. Actors prefer to talk about success rather than failure. Portraying the advancement of a regional grouping will receive much gentler reactions than the sober discussion about obstacles, shortcomings and failure. Yet, an honest reflection about obstacles to regional integration is of utmost importance in order to bridge the gap between claims and reality inherent in any regional grouping worldwide. Ten obstacles to regional integration are universally pertinent to the study of region-building:

- (a) A dishonest attitude towards obstacles per se is all too evident. Most political ambitions in the sphere of region-building prefer to outline plans, timelines and potential effects of regional integration. All too often, the obstacles inherent in current realities that impede a speedy realization of the most noble objectives are not honestly addressed.
- (b) Unrealistic objectives undermine the credibility of regional groupings. Whenever linear paths toward deeper regional integration are addressed, it remains necessary to also discuss and succinctly outline the necessary conditions that have to be met in order to achieve the given objectives.

## Region-Building

- (c) A lack of reflection about the preconditions of regional integration may blur the realistic understanding of a certain constellation. Integration is not the result of political will and decisiveness. Deep integration is rooted in socio-economic, legal and political preconditions which, in turn, will also be affected by the impact of regional integration.
- (d) The uncritical confidence in path dependencies may exaggerate the search for a comprehensive sequencing of integration. Most regional groupings would be better advised to pursue strategies of trial and error including the readiness to change priorities, instead of being obsessed with fixed sequencing and almost theological faith in path dependencies.
- (e) Regional integration needs to continuously recalibrate the relationship between factors and actors. Without committed actors that serve as federators, no regional integration process can happen. Without understanding the nature and effect of intrinsic and extrinsic factors, no integration process can be sustainable.
- (f) A lack of human resources is inherent in practically all regional groupings, especially those including developing countries. Strengthening human capacities remains a fundamental priority and any effort supporting better trained personnel is an investment in the future of any regional grouping.
- (g) Without a sufficient financial basis, no regional grouping can succeed and generate sustainable results. An independent process of allocating funds remains essential in order to overcome continuous intergovernmental bargaining on the basis of scarcity.
- (h) No sphere of life can be understood as independently facilitating regional integration. Politics, economics, the legal system, and socio-cultural connotations each follow their own intrinsic logic. Only in their interconnectedness lies the key to achieve deep and sustainable integration.
- (i) Most regional groupings overemphasize institutions and underestimate the activating potential of civil society. Deep integration will not grow

out of institutional operations and decisions. Only by tapping into and appreciating the potential and the diversity of civil society can deep integration be sustained.

- (j) The understanding of the interplay between mechanisms that enforce community-building and deep regional integration is often underdeveloped. Supranational instruments will not grow naturally. They need to be reinforced, for instance, through the proactive work of regional courts of justice, the federative powers of regional parliaments, the coherent and long-term projection of regional interests by regional commissions or secretariats and by the lobbying work of regional agencies dedicated to region-building.

### **3. *Academic studies and capacity-building***

Region-building is not an artificial absolute, nor an abstract that simply invites intellectual reflection and academic study. Region-building is a man-made process. It requires knowledge, leadership and dedication. It requires capable actors to conceptualize and capable actors to implement. Studies on regional integration have become essential to train experts – experts with detailed knowledge and experts with a sense of overview and comparative analytical skills. Usually, multidisciplinary regional integration studies need to cover political, economic, legal and cultural features of region-building. They support intercultural competencies and promote conceptual and strategic thinking. Regional integration studies are of a practical nature as they generate experts with applicable knowledge and understanding.

Capacity-deficits are a general fact across regional groupings. The budgets provided by member states are usually too small and so far, no regional grouping (the EU included) can rely on an independent supranational budget. The officials engaged in the daily routine of the institutions and organs of regional integration are often overburdened with paper work limiting their ability to engage in conceptualized strategic planning. Planning units are often under-staffed and over-charged. Improved capacity-building has been identified in most regional groupings as an essential element to master the challenges ahead.

## Region-Building

Capacity-building does not only touch upon the immediate activities in organs and institutions of regional groupings. Needless to say, the institutions of regional integration require specialized experts and generalists with a sense of strategy and a broad background. However, the more region-building is diversifying its techniques, the more the effects of region-building reach beyond the official institutions initiating programs and projects of regional integration. Region-building affects the institutions of the member states in any regional grouping. Over time, regional integration also affects the societies across an integrating region. These unavoidable trends require academic reflection rooted in each region and comparative skills among those working on regional integration matters in academic institutions, the media, non-governmental organizations and, increasingly, private sector companies.

### **4. *Outreach and dialogue***

Region-building is a multidimensional phenomenon. The important regional groupings around the world are engaged in more than a single issue. Their rationale and purpose has become multi-faceted. Most regional groupings are driven by security and development considerations. They formulate economic and/or political goals and develop instruments and techniques aimed at adding value to the respective region. To implement these goals requires communication, deliberation and persuasion.

Those involved in the respective activities need knowledge and a comparative overview. They must be able to connect experiences elsewhere with the challenges at home. Comparative features of studying regional integration are essential. Policy dialogues with the main shapers and makers of public opinion and policy formulation are also important. Regional integration studies need to engage in outreach activities aimed at disseminating scholarly findings and contributing to the ongoing public debate.

## **5. *Growth industry: the study of region-building***

Region-building tends to develop without a coherent blue-print. Regional groupings around the world give testimony to the power of trial and error, to the unavoidability of incoherent and idiosyncratic actions, and to success through back-doors, detours and unintended consequences. It therefore cannot come as a surprise that region-building has preceded regional integration studies. Only with the hindsight knowledge of experience in regional integration emerges the awareness for the need to reflect about what has been achieved – and what has been failed to achieve. In light of recent global trends, the awareness is growing around the globe: engaging in region-building and studying its preconditions, consequences, obstacles and potential are increasingly seen as two sides of the same coin.

The study of regional integration has begun with a focus on the region-building in Europe. The number of disciplines involved has grown; the focus of research has been broadened; and the depth of regional integration studies in Europe and its application through teaching and outreach has been solidified. In the meantime, research institutes and teaching activities focusing on the European integration experience have become a global phenomenon. The study of European integration across Europe is certainly no surprise at all. But how can we explain the study of European integration in the US and China, in India and Thailand, in Australia and New Zealand, in Korea and Egypt, in Israel and Costa Rica, in Barbados and Argentina? This list is not comprehensive and the answer is twofold: Academics around the world have become interested in studying regional integration in the European Union in order to better grasp the effects of European integration on their own region and the wider world. They are also studying European regional integration with the intention to draw comparative conclusions for the evolution of region-building elsewhere, especially in their own region.

### **6. *The role of the West Africa Institute (WAI) and its partnership with ZEI***

The most recent trend echoes the global proliferation of region-building: Region-building studies, research and teaching activities are beginning to focus on non-European regional groupings. It is only logical that experiences with regional integration generate the need to conceptualize respective studies, research and teaching activities. Non-European regional groupings require indigenous methods of study, research and teaching. Eventually, comparative dimensions will grow. A new generation of regional integration experts is emerging worldwide.

The West Africa Institute (WAI) is at the forefront of this development. WAI is the first research and policy institute of its kind on the African continent. It echoes the importance of regional integration studies in the African context. ECOWAS, UNESCO and other partners in the founding process have demonstrated their leadership in promoting the creation of WAI. The government of Cape Verde must be congratulated on its initiative to provide an excellent environment for the institute. WAI will flourish in the years and decades to come. Its importance for accompanying West African region-building is beyond any doubt. WAI will advance the agenda of regional integration in West Africa by focusing its work on the most burning issues currently limiting region-building. The research program of WAI will echo the urgent political, economic, social and legal priorities in West African regional integration. Its outreach activities will broaden the constituency supporting region-building beyond a small circle of dedicated national and regional leaders. Civil society and future generations of community leaders will be involved in WAI's operations. The logistics of WAI in Praia are promising and provide the frame for inter-regional and trans-continental cooperation, including the use of modern means of internet-based telecommunication in the service of distant learning. The multidimensional potential of the West Africa Institute will soon become a source of inspiration and a point of reference for qualitative regional integration research and studies in Africa.



## Ludger Kühnhardt

It is here that the Bonn-based Center for European Integration Studies offers its experience, expertise and infrastructure for cooperation with WAI. Since its founding in 1995, the Center for European Integration Studies (ZEI, abbreviation of its German name “Zentrum für Europäische Integrationsforschung”) has developed widely acclaimed programs for multi-disciplinary and multi-dimensional academic work on regional integration. Its team of researchers – in-house scholars and external Senior Fellows – covers political, legal, economic and cultural features of region-building. Its post-graduate teaching programs (notable ZEI’s Master of European Studies, MES and ZEI’s Master of European Regulation in Network Industries, MERNI) have gained wide reputation for their solid academics, practical focus and career-building potential. Consultancy work for public institutions and private sector activities dealing with matters of region-building add to the multi-dimensional scope of ZEI. ZEI’s Summer Academies in Comparative Regional Integration have gained worldwide resonance. The methods, insights and results of the three work pillars at ZEI (research, education, consultancy and outreach) nurture each other and give strength to the overall competence available at ZEI. With partners worldwide, ZEI is maintaining a network of cooperation. ZEI is an institute of the University of Bonn, one of the leading research universities of Germany. With its location next to the United Nations Campus in Bonn and a short distance to the main organs of the European Union (Brussels, Frankfurt, Strasbourg and Luxembourg are within two to three hours from Bonn), ZEI is truly at the heart of Europe and at the heart of global developments in region-building. Recent ZEI activities include mid-career programs aimed at strengthening regional integration organs around the world, with special emphasis on the West African regional grouping ECOWAS.

It is no exaggeration to point out that around the world the proliferation of region-building will be followed by the dissemination of regional integration studies and research, teaching and outreach programs. The West Africa Institute (WAI) and the Center for European Integration Studies (ZEI) are strong and forward-looking partners in this new worldwide frontier of academia. Our joint research agenda for the years 2012-2015 will underline this commitment.

*Corsino Tolentino*

## **West Africa**

### Knowledge as the Main Problem of Regional Integration

#### ***Introduction***

From the 17<sup>th</sup> to the 20<sup>th</sup> centuries, common characteristics of the sovereign state included building a constitution, development, and defense. Regional integration appears to have gained popularity in the 21<sup>st</sup> century. Nevertheless, scientific research and philosophical reflection on regional integration began only half a century ago. Regional integration is still not a very popular subject amongst the groups of potential beneficiaries. Therefore, the paper has two main purposes: Firstly, it seeks to provide the reader with a set of concepts for an effective discussion about current trends in regional integration and secondly, it suggests that knowledge deficit is the main obstacle to regional integration in West Africa.

We will look at 12 topics to achieve these two objectives. They are as follows: (i) a world of regions between the sovereign state and universal multilateralism; (ii) regional integration as a project, process and product, (iii) the relevant concepts; (iv) four vital principles; (v) main applicable theories; (vi) levels of integration; (vii) driving forces; (viii) actors; (ix) models and cases;(x) West Africa;(xi) lack of knowledge; (xii) conclusions.

## ***A world of regions between the sovereign state and universal multilateralism***

In 1648, the Treaty of Westphalia emphasized the sovereign state as the main actor in European relations. In 1945, at the end of World War II, the League of Nations had 51 member states. In 1957 the Treaty of Rome (preceded by the European Coal and Steel Community) resulting from security and military needs started the modern history of regionalism. During the second half of the twentieth century, regional integration emerged as a pragmatic solution to the sovereign states inability to deal with common issues through large multi-lateral frameworks. In 2010 the United Nations (UN) included 192 members and attempted to combine action by network of regions with nations in search of security, peace and welfare.

### ***RI as a project, process and product***

RI will always at one point in time have the characteristics of a project, process and product concerning its development, evolution and different forms. RI is a project where a group of actors proceeds with a common vision for cooperation among states. These actors are states, businessmen, academics, cultural agents and other visionaries in the region inspired by the state or another organization (a leader, a think tank, a government). They may come from outside the region (UN, a prominent intellectual or a leader of a neighboring country). The success of a project creates a model that inspires actors of change elsewhere. Whatever the actors, the vision or the project, RI will always be a slow process with complex internal geopolitical, economic, cultural and religious factors which must be properly adjusted in order to achieve greater productivity, social cohesion, peace, security and well-being of individuals as well as the communities and nations involved.

The successful processes of RI present results within certain periods and deadlines. The region itself is a product as it is a form between the state and the world (in terms of organization, rules, decision-making processes and their implementation, improvement of living conditions). A regional com-

## West Africa

munity which cannot promote economic growth and the welfare of its citizens better than each of the member states can be considered a failed project.

### ***Concept of regional integration***

The question remains however, what is regional integration? The concept includes two key ideas: a number of countries linked by geography and a degree of interdependence or a geographical area that is not a state but has some state-like characteristics such as economic policy, promoting the public good and sovereignty.

### ***Four vital principles***

Sovereignty, subsidiarity, solidarity and variability are the four vital principles of a regional integration process. Generally, nobody has the right to tell a sovereign state how to manage its internal affairs or foreign policy. However, the RI acquires a different nature than that of an ordinary international organization when it transitions from an intergovernmental organization (of sovereign states) to a supranational authority (of voluntary interdependent nations) through the increasing share of negotiated transfer of sovereignty. According to the principle of subsidiarity, authority must be exercised on the lowest possible level and competence will only be passed on to the superior or supranational level when evidence is given that the latter is the better suited to act.

Solidarity helps to foster convergence between the richest and poorest countries in the region. Funds for Regional Development and Social Funds are the main instruments for achieving this principle. Variability is reflected in the different speed and construction style of a certain common regional policy or in the special treatment of particular questions by some of the member states in the region.

### ***Theories and practice***

Systematic academic studies of RI began a few years ago and the dominant theories can be grouped into four categories: (i) federalism, in which the power to govern is shared between local political units, state organs and the central government; the best-known example is the United States of America, (ii) technocratic and regulatory functionalism which – through the satisfaction of common needs – is able to mobilize nations across borders, and (iii) inter-governmentalism proposes unanimity as the main principle among nations, while (iv) supranationalism, also called liberal inter-governmentalism, suggests that States do not relinquish their sovereignty, but transfer some of their competences to the regional community in a negotiated and binding way.

### ***Levels of integration***

There are five levels of regional integration: (i) the Free Trade Zone seeks the progressive reduction and eventual elimination of tariff and non-tariff barriers between the signatory states, although each state remains free in terms of trade with third parties, (ii) in the Customs Union, all member states apply a common external tariff (CET), (iii) the Common Market for the free movement of production factors (labor, capital and services) and macroeconomic coordination, (iv) an Economic Union is the next step and involves a common currency and political and social harmonization, (v) the last step in the process of regional integration is the establishment of a federal union.

### ***Motives and driving forces***

Due to geographically specific factors inherent in a single region, countries try to meet collective needs through international collaboration on a regional level. However, some motives are repeated and form a sort of core. They are peace, security, economic growth and welfare. Nevertheless, these motives need to be supported by knowledge in order to become a driving

## West Africa

force for accelerating the process of meeting these needs through regional interaction and synergy.

### ***Actors***

The participation of internal and external, as well as state and non-state actors is crucial for the success or failure of integration. The internal actors can be governments, a group of states' leaders, civil society (churches, universities, social movements and organizations); some act from top to bottom, others from the bottom to the top. In general, successful cases have resulted from the collective action of the actors which, functioning at the bottom and the top of society, have successfully joined forces in order to realize a common temporary or permanent vision.

External actors operating from outside the region can provide ideas, visions and public or private financing. Inter-regional processes, multilateral systems and NGOs boost or hinder regional integration depending on their interests. A third category are global players, such as the United Nations (UN), the WTO (World Trade Organization), the development banks, the RECs (Regional Economic Communities) and transnational think tanks which tend to influence local dynamics.

Equal opportunity, employment, migration, social cohesion and access to technology are more effective driving forces than ideologies, religions or cultural identities and it has become increasingly clear that intergovernmental bureaucracies are unable to mobilize young and educated people to form communities without clear aims or dynamism.

### ***Models and cases***

It is not easy to place a regional organization into a particular level of integration because in general, the processes are complex and the differences between the project and reality are significant. Nevertheless, it is worth mentioning experiences of regional integration not as models but as references. Let us consider some groups that attract the attention of scholars in different regions of the world:

## Corsino Tolentino

In Europe the most significant groups are the Nordic Council, the European Union and the Commonwealth of Independent States (CIS), the latter resulted from the breakup of the Soviet Union.

In North America there is NAFTA (Free trade zone between Canada, the USA and Mexico) with a vast border region - a situation that requires a high level of coordination between the governments on either side of the frontier.

In the Caribbean, CARICOM (Caribbean Community for Economic Integration, Foreign Policy Coordination and Functional Cooperation) is distinctive as it adopted different speeds in the pursuit of common objectives depending on the specific situation of each member state and intra-regional differences.

In Central America, the Central American Common Market (CACM) is a project designed in 1960, with Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua and Costa Rica as founding members. Currently it is being transformed into the Central American Union. In the Andes in South America, the Andean Community (CAN) seeks the economic, cultural and political integration of Colombia, Ecuador and Peru. Chile and Venezuela were members of the so-called Andean Pact which they left in 1977 and 2006 respectively.

ALBA-TCP (Bolivarian Alternative for the Peoples of Our America - Peoples' Trade Treaty) brings together eight countries: Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua, Dominica, Ecuador, Antigua and Barbuda, Saint Vincent and the Grenadines. The geographic dispersion of its members and overlapping memberships in other groups is explained by the distinctly ideological character of the Cuban and Venezuelan initiative. MERCOSUR (Southern Common Market) is an economic and political project of Brazil, Paraguay, Uruguay and Argentina. MERCOSUR, CAN and several national governments harmonize joint actions of integration in South America.

In Asia, the most interesting cases concern the innovative pragmatism of the so-called development triangles and flamingo leaders: Indonesia, Malaysia and Singapore, on the one hand, and Indonesia, Malaysia and Thailand, on the other, collaborate on local and international projects. Australia

## West Africa

and Japan are economic engines in the Pacific Ocean. In the subtlety of Asian languages both are flamingo leaders.

In Southeast Asia, ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) is seeking greater productivity and competitiveness for its members and currently focuses on the attraction of foreign direct investment (FDI) and trade and economic integration. It was founded in 1967 by the Philippines, Indonesia, Malaysia, Singapore and Thailand who together with Brunei, Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam today constitute a free trade area.

In Africa there are various Regional Economic Communities (RECs) which are in fact sub-regional communities. Five blocks are recognized as the building blocks of a future African Economic Community. They are from North to South: UMA - Arab Maghreb Union, ECOWAS - Economic Community of West African States, COMESA - Common Market for Eastern and Southern Africa, ECCAS–Economic Community of Central African States and SADC –Southern African Development Community.

The debate on regional integration in West Africa involves such issues as the transfer of sovereignty, shared identity, relevance of strategic objectives, effectiveness of the processes of decision-making, ratification and implementation of the treaties, organization and functioning of administrative bodies, the level of integration, gaps and overlaps. Still the most dramatic question seems to be: how much do ECOWAS and UEMOA (West African Economic and Monetary Union, a group of former French colonies gathered around the CFA franc) contribute to the improvement of the living conditions of citizens in the member states? The answer is at best not clear and at worst negative. The violent conflicts, illicit trafficking, systematic violations of human rights and the negligible intra-regional trade (less than 10% compared to rates of 60% or more in Asia and Europe) are indicators of the poor performance of sub-regional organizations.

### ***Responding the initial questions***

The nations of West Africa are having extra problems with RI for historical, geographic, cultural, linguistic and governance reasons and they mere-



ly accept RI as a kind of fate or destiny but not as a collective project. My thesis is the following: the low level of general education of the population, the absence of institutions and programs dedicated to the creation and circulation of knowledge on regional integration as a global phenomenon, the lack of systematic discussion between researchers, policy makers and the people are the issues responsible for the poor performance of regional integration institutions.

In other words, in West Africa the biggest problem with RI is the lack of knowledge and participation in public policy debates in the respective countries and sub-regions. However, the convergence of action by internal and external agents, the affirmation of autonomy of civil society and increased knowledge promote the clarification of national preferences and its reconciliation with regional interests.

In conclusion, awareness of the need for a radical transformation in the way we perceive the RI as a strategic choice led a group of researchers, politicians, businessmen, civil society organizations, and intergovernmental organizations such as ECOWAS, UEMOA, ECOBANK, UNESCO and the government of Cape Verde to establish the West Africa Institute (WAI) in Praia, Cape Verde, in order to promote research, education, public policy debate and intercultural dialogue on regional integration. WAI's mission is to be incorporated into a vast network of African research institutions acting in defense of Citizenship, Freedom and Democracy in Africa.

*Djénéba Traoré*

# **The Role of Knowledge and Education in the West African Regional Integration Process**

## ***Introduction***

Education is the basis of the socio-economic, political and cultural development of a nation. Yet, however paradoxical as it may seem, in a good number of countries, especially those called developing countries, this sector does not receive the attention it deserves. Indeed, education has for more than three decades been confronted with a series of crises and difficulties in Sub-Saharan Africa and particularly in West Africa.

We are currently living in an era of information and knowledge societies that place knowledge and know-how as principal factors for development and wealth creation. It is therefore logical that the educational demand in Africa is experiencing a significant rise. In spite of broad action by African states with the support of developmental partners and civil society, educational supply is far from covering the demand. The World Report 2011 of “Education for All” (EFA) shows that the challenge to guarantee education for all 2015 and the Millennium Development Goal for Education are not going to be achieved in many African countries due to armed conflict and poverty.

If education is in crisis in Africa, what about research in education that is supposed to find solutions for the problems related to this sector?

Particularly in Sub-Saharan Africa, research in education is barely taken into account in the process of globalization of education. It is clear that re-

search in education is not a priority of national ministries of education which have been dealing with serious cyclical crises since the 1970's. The visibility of African researchers and their academic work was very weak during this time. The lack of attention paid to this sub-sector by public powers can be seen as a logical consequence of this situation.

Against the background of these findings, it became a necessary and urgent task to establish structures capable of taking into account the need for research work on questions of education in Africa as well as reinforcing human capacities for research in Africa.

It was within this context that two research networks were created: in 1988 the ERNESA (Educational Research Network for Eastern and Southern Africa) for eastern and southern Africa and in 1989 the ROCARE/ERNWACA for western and central Africa.

Created February 12th, 1989 in Freetown, Sierra Leone, the Educational Research Network for West and Central Africa (ERNWACA), in French ROCARE (Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education) has been active for two decades in the field of research in education with the goal of contributing to the improvement of educational practice and policies in West and Central Africa. The ERNWACA is characterized by its sub-regional scope and by its community of researchers coming from the 16 member states of the network, all of which are focusing and cooperating with regard to questions about the management of education systems in Africa.

### ***The role of knowledge and education in the process of regional integration in West Africa: The case of ERNWACA***

In Africa, knowledge and know-how are still equated with maturity and wisdom. Knowledge was and still is considered a "secret arm" owned by a special category of individuals or special social groups. The African sage Amadou Hampâté Ba, famously stated at the UNESCO Executive Council

## The Role of Knowledge and Education

in 1960: “In Africa an old man who dies, is a library who burns”, thus revealing the restrictive character of knowledge distribution in Africa.

As previously stated, we are currently living in the era of knowledge and information where the International Community is focused on the necessity to democratize knowledge and know-how to facilitate global development. The role of knowledge construction through education has become a subject of reflection.

But, what are the definitions of the concepts of knowledge, know-how and education?

- “Knowledge” means an individual mental construction which can include several fields of know-how. For Littré (1877), this term was used only in singular and was defined as know-how acquired through study, by experience”.
- “Know-how” refers to a specific area outside of subject: acquisition of a language, or of a discipline. This term is generally used in the plural: general know-how, practical know-how, basic know-how, etc...
- The word “Education” is directly derived from the Latin “Educatio” of the same meaning. Educatio comes from “Ex-ducere” (ducere means lead, guide, command, etc...) and “ex” “out of “: let produce (the earth), let develop (a human being). Education is therefore the action to develop knowledge and know-how as well as moral, physical, intellectual and scientific values...all considered as essential to achieving the desired level of culture. Education permits the transmission from one generation to another the culture required for development of personality and for social integration of individuals.

By making research in education part of ERNWACA’s field of expertise, the founding fathers of the network wanted to establish in Africa conditions for research that comply with international norms in force in order to reinforce the capacities of African researchers. They also sought to get the network to contribute to the improvement of education systems on the basis of quality research. The improvement of educational practices and policies should lead to socio-economic development in Africa.

## Djénéba Traoré

Still, in the difficult context of the late 1980's and the early 1990's, which were marked by economic recession and a crisis of education systems in Africa, how could public authorities be convinced of the importance of research in education and of the potentials of ERNWACA in the resolution of this crisis?

To achieve this goal, the network undertook during the 1990's, the implementation of an efficient advocacy by its principal partners, being the national ministries for education of the member states in order to sensitize and inform them of the necessity to base implementation of educational practice and policies on previous research work.

The research works of ERNWACA is concentrated on collaborative research going beyond geographic, linguistic and disciplinary borders.

In 2005, the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) in French, UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) honored the ERNWACA with the label "Center of Excellence". Since 2009, the network also maintains close relations with the Economic Community of West African States (ECOWAS) via its contribution to the organization's programs in the fields of education, research, science, technology and innovation and via its participation in the jury of the Prize of African Women Scientists.

For the ERNWACA, African integration is not an empty word. Actually, the network is one of the few in Africa that unites Anglophone and Francophone researchers from 16 member states (Benin, Burkina Faso, Cameroon, Congo, Ivory Coast, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Mauretania, Niger, Nigeria, Central African Republic, Senegal, Sierra Leone and Togo). The members of ERNWACA come from different national institutions like universities, teachers' training schools, research centers, government and NGOs. At the moment the network counts 756 researchers of which 30% are women.

In order to be able to contribute significantly to the improvement of educational practices and policies, ERNWACA has established measures and instruments aimed at providing better conditions for research and at amplifying the voice of African researchers in education. The logo of

## The Role of Knowledge and Education

ERNWACA is a multiplier sign that symbolizes the strong will of its members to have a greater voice, to be heard and to play an innovative role in the process of improvement of education systems in Africa.

To clarify this mission, ERNWACA has set itself the following special objectives:

- Reinforce national and regional capacity for research and evaluation of policies
- Improve the quality and pertinence of research in education to the benefit of political practitioners and decision-makers.
- Communicate the research results in order to stimulate social and political dialogue

The principal activities carried out by ERNWACA are:

1. The ERNWACA grant program for interdisciplinary research
  2. The Pan-African research agenda on the pedagogical integration of information and communication technologies (PanAf)
  3. The transnational study “Decentralization in West and Central Africa – Learning from inter-sectoral experiences: Water – Health – Education”.
  4. Academic publications.
- The ERNWACA grant program for interdisciplinary research is ERNWACA’s largest project in terms of geographic coverage and mobilization of human resources. It is aimed at young doctoral researchers, teachers and administrators to improve their research and academic writing capabilities. The program finances an average of 25 research projects a year dealing with the priority of research on educational issues within the member states of ERNWACA. It also serves to ensure the line of succession of skilled researchers and it plays a key role in the exchange between young African researchers. The ERNWACA grant program for interdisciplinary research has been specially conceived with the view to ensure the succession and to build a critical mass of renowned researchers which are able to lead research using an effective

## Djénéba Traoré

and viable methodology while publishing academic and scientific quality articles.

- The Pan-African research agenda on the pedagogical integration of information and communication technologies (PanAf). The principal objective of this project is to determine how and under what conditions an efficient usage of Information and Communication Technologies (ITC) can contribute to an improvement of teaching and learning in Africa and make it accessible for all. The project is made up of four regions of Africa notably East, Southern, West and Central Africa and promotes dialogue between researchers, political decision-makers and other sectors of education. The impact of this project is considerable. Indeed, it has allowed among other things:
  1. To enhance the analytical capacity of researchers regarding the integration and pedagogical use of ICT through a database collecting information on the pedagogical integration of ICT in the 12 member states of the project (South Africa, Cameroon, Ivory Coast, Gambia, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Uganda, Central African Republic and Senegal). This data is available on the following watch dog of the project ([www.observatoiretic.org](http://www.observatoiretic.org)).
  2. To promote and reinforce South-South cooperation among African universities and among researchers from member states of the project and through academic exchanges concerning the problem of educational integration of ICT.
  3. To reinforce the capacities of researchers in scientific writing through the organization of special workshops
  4. To create a strong and constructive political dialogue between political decision-makers, practitioners and researchers during workshops and international meetings which PanAf has organized or in which it has taken part. This dialogue has enhanced the general interest in ICT integration into the education sector. Moreover, the actors coming from schools have, thanks to the project, learned that a better use of new technologies in schools can improve the quality of teaching, and learning as well as of the management of schools.

## The Role of Knowledge and Education

5. Increasing public awareness through the media which has covered the meetings of PanAf.
  - The transnational study “Decentralization in West and Central Africa – Learning from inter-sectoral experiences: Water – Health – Education” is a transnational research project initiated by ERNWACA in six West African countries (Burkina Faso, Cameroon, Ghana, Mali, Niger, Senegal). The principal objective of this study is to offer political decision-makers reliable and useful information while ensuring that the study meets common norms of scientific quality. Hence, ERNWACA has concentrated its reflections on the analysis of power relations via a critical examination of the interaction between different actors, notably the administrative and political institutions of the central power as well as the decentralized bodies.

The six member states of the project show examples of municipal integration and some similar inter-sectoral approaches to integration. The research capacities of the national teams as well as their ability to reinvest and disseminate the results of the study have been taken into account in the selection of countries. The study reviews in a systematic way the different experiences of local governance and tries to respond on the basis of objectively identified facts to a fundamental question: is decentralization, in general, and the decentralization of the provision of basic social services, in particular, viable and has it permitted a development of competences on a local and community level? Another interest in this comprehensive analysis is to bring awareness of their responsibility to local actors by measuring the degree of synergy between the local structures to optimize the usage of resources and to satisfy more effectively and efficiently the needs of the population. The study will also determine if the decentralization has provided some benefits for the local communities compared to the previous system of governance.

Finally, the researchers will gain knowledge and know-how which will be reinvested in other experiences and projects accompanying this complex process.



## Djénéba Traoré

The project is part of a transnational research effort involving at least four countries led by experienced researchers of ERNWACA about themes related to the field of education.

- The visibility of ERNWACA publications is guaranteed by two journals: The “Journal of Educational Research in Africa” (JERA) and African Education Development Issues (AEDI). JERA is focused on social sciences. It aims to promote research relevant to Africa and to provide teachers, administrators and decision-makers with resources for an analytical understanding of pressing educational questions in Africa. The journal “African Education Development Issues” offers research grant recipient researchers of the ERNWACA program, mentioned above, a privileged platform to publish their research results.

### ***Conclusion***

ERNWACA shows how important it is to perform transnational research allowing researchers with different backgrounds to reach meaningful results in terms of knowledge and know-how. The collaboration between researchers coming from different geographic locations, different cultures and different religions is a factor that promotes African integration and is a source of synergy for researchers.

The research in education facilitates a comprehensive survey, it allows for the asking of pertinent research questions, and the carrying out of pertinent research in the education field by interviewing target groups with the help of precise methodological tools. It further permits the analysis of data in an academic and scientific way while proposing solutions and formulating recommendations.

A quality education must, under normal conditions, lead to knowledge and structured know-how.

Today, knowledge has become a key source for wealth creation and as a consequence, the transformation of information into knowledge is a major imperative for the educational system.

## The Role of Knowledge and Education

It is important to put human resources at the center of development and to establish efficient instruments to strengthen human and institutional capacities.

Human resources can perform better when they work together on a common objective, always taking into account everyone's specific background.

It is these goals that ERNWACA has been pursuing since its creation. The path has been fraught with lots of difficulties but at the same time with very constructive results.

*Bibliographic References:*

ROCARE (1997): *Négligée et sous-estimée, la recherche en éducation en Afrique centrale et Afrique occidentale: une synthèse d'études nationales* du ROCARE, Bamako.

ROCARE & Université de Montréal (2006): *Intégration des TIC dans l'éducation en Afrique de l'Ouest et du Centre (Phase II): Recherche-action formation des enseignants intégrant les TIC dans leurs pratiques pédagogiques. Rapports et liens* dans la section « Pays » du site: [www.afriquetic.org](http://www.afriquetic.org).

Traoré, D. (2007): *Intégration des TIC dans l'éducation au Mali : état des lieux, enjeux et évaluation. Distances et savoirs*, (5)1, pp. 67-82, see: [www.cairn.info/revue-distances-et-savoirs-2007-1-page-67.htm](http://www.cairn.info/revue-distances-et-savoirs-2007-1-page-67.htm).

[www.toupie.org](http://www.toupie.org).

[fr.wikipedia.org/wiki/Éducation](http://fr.wikipedia.org/wiki/Éducation).

Rapport Mondial de Suivi de l'Education, see:

<http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/>.

PanAf: [www.panaf-edu.org](http://www.panaf-edu.org).

ROCARE: [www.rocare.org](http://www.rocare.org).

*John Igue*

## **Economic Integration in West Africa**

### **1. Introduction**

The concerns of regional integration in West Africa have been around for centuries. From the Middle Ages up to today, there are four levels of regional integration which can be identified in respective socio-political contexts.

The first level encompasses the creation of the West African medieval empires (empires of Ghana, Mali and Songhai); the second level is that of the breakdown of these empires which were replaced by the trans-regional caravan trade based on the circulation of cowry shells; the third level includes the colonial period with the foundation of the French West African Federation; finally the fourth level corresponds to the current experiences of regional integration, namely the Economic Community of West Africa (ECOWA), the Economic Community of West African States (ECOWAS), the Mano River Union (MRU) and the West African Economic and Monetary Union (WAEMU).

The constant adaptations within this process again cause a certain interest in it. However, the stake of the question of regional integration today is more linked to the current evolution of the world characterized by a better refocusing of economic interests on a regional or global level. Indeed, if one analyzes the mechanisms of the current global economy, one notes that regional groupings, by forming blocks, have become essential factors for the negotiation of favorable commercial agreements. The interdependence of economies increased through free trade agreements makes regulatory modals for the partners in an economic exchange necessary. Hence, one

could say that the concerns of regional integration as currently expressed are a response to globalization.

The principal interest of integration is to create interdependence amongst members in order to establish new autocentric regional poles. Regional integration would also enable Africa to function on the basis of comparative advantages. We can therefore say that regional integration is essential to increase clarity for investors that want to conduct business in Africa. Bearing all of this in mind, the construction of dynamic and functional regional spaces will be a crucial task considering the historical, political and economic challenges West Africa is facing.

## ***2. The different experiences of regional integration in West Africa***

West Africa is the part of Africa with the most initiatives for region-building. Since the creation of the Planning Mission for the Senegal River in 1952, more than 42 regional cooperation organizations have been planned or created. Such a proliferation can be explained in part by progress made in this part of the continent in the course of the independence movements and the development of a political consciousness derived from the slave trade in this sub-region. The influx of slaves from the New World to their countries of origin has reinforced the emancipation of West Africa in comparison to other parts of Africa. This emancipating push is even stronger here because of the history involving the West African empires. It is these empires that provide the basis for the development of a regional political consciousness which seeks the advantages of regional integration. Thus, the breakdown of the ancient regional structures benefited the development of nation-states with weak economic capacities has negatively influenced the creation of regional markets.

Of all the integration efforts and cooperative experiences, three are still working today: ECOWAS, MRU and WAEMU. In spite of the problems that each one of those initiatives has, it is through them that African leaders have made serious efforts at improving the institutional framework for West African development.

## Economic Integration in West Africa

### 2.1 ECOWAS

The Economic Community of West African States (ECOWAS) was founded on 28 May 1975 in Lagos as a large scale project of regional integration. In comparison to the Economic Community of West Africa (ECOWA), where the field of action was limited to the former French colonies in West Africa, ECOWAS encompasses 15 states of the sub-region. Initially planned to function as a West African Common Market, ECOWAS has set some precise goals including disarmament and the harmonization of customs tariffs. These goals take into account the unequal level of development between the countries in better economic shape (Nigeria, Ghana, Ivory Coast and Senegal), and the remaining 12 less developed countries. But during the summit of Conakry in 1983, ECOWAS undertook a new classification which mentions three categories of countries: advanced, intermediate and less developed. The objective pursued by this classification was to favor those states in the community whose budget was dependent on a tax system like Benin.

Unfortunately, ECOWAS remains at the principle formulation level rather than the concrete results level. Thus, the different protocols and projects adopted by the Member States like the free movement of persons and goods, the progressive harmonization of customs tariffs, and the project of a single monetary zone have not progressed. For example, the protocol for the free movement of persons and the right of establishment for ECOWAS citizens was launched in 1979 and was ratified two years later. Even after ratification, this protocol was diluted by the generalization of residence permits in the whole region. The creation of a single monetary zone originally planned for 1994, has been postponed to the year 2020.

With regard to trade, the amount of intra-regional trade as a percentage of total exports from the Member States is still insignificant. There was only a slow increase from 3.9% to 4.9 % from 1980 to 1988.<sup>1</sup> Today intra-regional trade makes up 12% of total exports.

1 Bach, D.C.: Afrique de l'Ouest. Organisations régionales, Espaces nationaux et Régionalisme transétatique: les leçons d'un mythe, in: *L'Afrique Politique*, 1994, édition Karthala, pp. 93-118.

The only tangible results thus far have been achieved by special projects, particularly the construction of intra-community roads and the project INTELCOM 1. The goal of INTELCOM 1 is to facilitate inter-state telephone connections from one country to another. This project which is fully financed by ECOWAS funds, has facilitated a coverage of 80% of the demand for telephone connections. Still, the greatest success of ECOWAS is its engagement in the resolution of socio-political crises and its current efforts for further democratization.

## 2.2 *MRU*

The Mano River Union (MRU) was created on 3 October 1973 in Malema, Sierra Leone between Liberia and Sierra Leone. It was enlarged with the accession of Guinea in 1979. The creation of this union was an idea of the then Liberian President Tubman who invited his colleagues from the Ivory Coast, Sierra Leone and Guinea in 1964 to create a zone of free exchange which could serve as a stepping stone towards African Unity. The Mano River Union is a model of market integration accompanied by additional measures in the agricultural, industrial, transport and telecommunication sectors. Recently, the Mano River Union was expanded to include the Ivory Coast.

## 2.3 *WAEMU*

The West African Economic and Monetary Union (WAEMU) came into existence as a secondary consideration on the edges of the Dakar meeting in January 1994, where the devaluation of the FCFA was discussed. WAEMU was to replace the ECOWA, which was set to end shortly thereafter. Its membership included the eight Member States of the West African Monetary Union (WAMU). Mauritania, as it was not a member of the WAMU, it was not in WAEMU and was replaced by non-ECOWA member Togo. The WAEMU was further enlarged with the accession of Guinea-Bissau.

The objectives of WAEMU are the following:

- To reinforce the competitiveness of the economic and financial activi-

## Economic Integration in West Africa

ties of Member States in the framework of an open and competitive market and a rationalized and harmonized legal environment;

- To assure the convergence of the economic performance and the economic policy of the Member States via the establishment of a multilateral monitoring procedure;
- To create a Common Market between the Member States based on the free movements of persons, goods, services and capital and the right of establishment of persons exercising an independent activity or receiving a salary, as well as on a common external tariff and a common trade policy;
- To install a permanent coordination of national sector policies through the implementation of joint actions and eventually also of joint policies, especially in the following fields: human resources, spatial planning, transport and telecommunication, environment, agriculture, energy, industry and mines;
- To harmonize to a necessary degree for the purpose of a proper functioning of the Common Market the legislation of Member States particularly the regime of taxation.<sup>2</sup>

As we can see, these objectives differ little from those envisaged by existing regional organizations. Therefore, the logical question is why is it necessary to establish WAEMU, while existing regional institutions have serious problems functioning properly. Is it realistic to work within the framework of a single monetary policy when the sub-region was already projecting the creation of a community currency for the first decade of the 21 century? Finally, what is the future of such a union without the participation of Nigeria and Ghana? There is also the question of how the influence of the former colonial powers will affect how the West African grouping is structured and how relations within the region will develop. This desire to exert total control of former colonial empires is in contradiction with the discourse espoused by the former colonial powers about free-

2 See: *Traité Modifié de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*, Art. 4, disponible en ligne à: <http://www.uemoa.int/Documents/TraitReviserUEMOA.pdf>.



dom, good governance and the right of self-determination; it also stands in flagrant opposition to the will of populations to organize themselves in new way within the sub-region. These different contradictions constitute in our opinion the biggest obstacle to the regional integration process in West Africa. Overall, the different regional integration experiences in West Africa are full of contrast. The causes for their difficulties are numerous, including for example short-term national interests, structural constraints of the states and difficulties with market regulation.

### **3. *The stated objectives***

The objectives of regional integration are numerous and vary according to the institutions. However, it is possible to structure them into four categories: historical, political, economic and social. In a historical dimension, regional integration is always justified as a way to find an answer to and overcome the Balkanization of Africa and to foster the Pan-africanism promoted by the fathers of the African independence movements. Regional integration must also enable Africa to better cope with the disruptions of society caused by colonization.

From a political point of view, the Regional Economic Communities (REC) allow the states to tighten their relations with respect to common challenges like the environment, political crises or economic management. They also generate more solidarity among African countries allowing them to act more effectively and present their own interests in light of common challenges like the negotiation of agreements with the World Trade Organization (WTO) or the economic and trade partnership with the European Union. In economics, integration experiences must provide effective answers to the difficulties of the market caused by the strong influence of trafficking activities and by the rent seeking behavior logic of states. It is also through regional groupings that macroeconomic reforms imposed by the liberalization of markets and by the globalization of economies can be handled most efficiently. These groupings ensure the inter-connectedness of states and a more favorable environment for the promotion of the private sector and for the regulation of difficulties relating to product circulation.

## Economic Integration in West Africa

As for the social aspect, regional integration must support better aid for the youth through a more ambitious school and university education which will prepare them for professional life. Furthermore, it can also offer a better platform for the promotion of the role of women by taking the gender issue into account.

### **4. *The achievements of regional integration***

The achievements of regional integration are important but vary according to the economic communities as a result of their different mandates. Some of these achievements fit well with the original objectives of regional integration. The most significant achievements affect different fields:

#### **4.1 *Trade facilitation***

This objective is still the biggest preoccupation of RECs and a goal that shall be achieved through active reforms. Trade facilitation includes several actions including the lifting of legal barriers, of constraints at the borders, the improvement of service infrastructures and the reinforcement of controls by the customs services at border crossings.

#### **4.2 *The promotion of the private sector***

The promotion of the private sector can be seen in the organization of different actors through the creation of special sections responsible for the private sector and within the different secretariats of the regional economic communities.

#### **4.3 *Cooperation in the field of infrastructures***

This aspect is perhaps most crucial among the activities of the RECs. It has several dimensions. But, taking into account the vast number of activities in this sector, only two of them will be mentioned here:

- The physical improvement of existing infrastructure systems

- The management of these infrastructure systems in a way which takes into account the problems connected with trade facilitation and border procedures.

#### *4.4 The fight against natural disasters and major epidemics*

This field of activity is becoming more and more important on the agendas of regional economic communities. This is due to, on the one hand, to droughts which are threatening many countries and which lead to serious deficits in crop yields and on the other hand to the alarming development of endemic diseases like HIV-AIDS, malaria and tuberculosis.

#### *4.5 The promotion of peace and security*

This field of activity is a consequence of persistent socio-political crises throughout Africa enhanced recently by bad democratic governance in many countries. The result is socio-political instability that threatens peace and security; the preconditions for sustainable economic development.

#### *4.6 Better management of macroeconomic policies*

This objective is the *raison d'être* of many regional integration structures. Activities here range from several actions in the field of sectoral reform to the implementation of certain economic projects.

#### *4.7 The harmonization of monetary policies*

Harmonization of monetary policies is one of the concerns of ECOWAS though it works actively to achieve a monetary union by 2020. Despite the reservations of some intellectuals, ECOWAS considers the creation of a common currency an important factor of integration. The latter believe that the success of integration has nothing to do with the ability to create a common currency but rather with policies of convertibility.

### **5. *The obstacles to regional integration in West Africa***

The problems the Regional Economic Communities are facing and which impede their further development are various and diverse. The most important of these problems concern the questions of political governance, the overlap of existing institutions, the lack of a diversified economy, basic infrastructure deficits and the weakness of African states in light of the need to build nations and achieve true statehood.

#### *5.1 Political governance*

This subject encompasses several dimensions including those related to an overabundance of bureaucracy in states and their institutions which lead to slow decision-making processes which again slows the implementation of decisions. It often takes for example many years to ratify protocols.

#### *5.2 The institutional overlap*

This problem was the topic of a report by the Economic Commission for Africa (ECA), entitled: “Assessing Regional Integration in Africa: Rationalizing Regional Economic Communities”. The authors of this report claimed that the overlap provokes three principal defects that lead to a weak realization of aspired objectives. These difficulties are:

- The inherent shortcomings within the regional economic communities
- Weak support on a national level
- Coordination problems between the different regional economic communities

#### *5.3 The lack of a diversified economy*

With the exception of few cases like Nigeria, Ghana and Ivory Coast, West African countries do not have a diversified and efficient economic structure. As a consequence economic growth is always depending on exogenous factors and the difficulties related to that.

This situation shows the different ways the states function due to the different methods they use to face economic difficulties in order to obtain a minimum amount of development resources.

#### *5.4 The fragility of African states highlights the need for dynamic regional blocs*

This fragility has shown itself recently to be a byproduct of the democratization process highlighting the constraints of the reforms that democratization requires.

The democratization process has revealed the limits of modern nation-states and has shown different inadequacies that manifest themselves through dysfunctional developmental issues including the following:

- The crisis of the state as a spatial entity ;
- A complex and exacerbated mobility problem;
- Incomplete and striated spaces;
- A growing spatial differentiation within the same territory

There are many diverse solutions to address these obstacles. They primarily focus on:

- The simplification and the correct execution of mandates,
- The implementation of certain reforms,
- The elaboration of key projects and programs,
- The reinforcement of economic growth.

Even with these solutions, there are other challenges like budget deficits, coherence of regional zones, the free circulation of products and the challenges of how to deal with and distribute the benefits of integration.

These challenges become more and more numerous in light of the socio-political crises that affect many states. Thus, although regional integration has become a major topic and factor for the development of the region, policies make it a slow process. Numerous protocols have been signed by states but have not produced results in line with the expectations of the

## Economic Integration in West Africa

people. Taking into account all of the aspects covered in this paper, some crucial questions remain to be answered:

- How can national priorities and the objectives of the regional integration programs be reconciled in Africa? Indeed, since independence, the African states have pursued a double objective that may seem contradictory: they want to build up the state within the borders inherited from the colonialism while achieving regional integration in order to fight against underdevelopment fostered by international dependency.
- How can national and regional actions be prioritized to avoid duplications?
- Who will finance and implement infrastructure development that is for the common good?

Without giving a clear answer to these questions, the progress of the Regional Economic Communities will always be burdened by the problems related to their real capacity for action and their acceptance by the populations.



*Claudia Rommel*

## **Barriers to Intra-Regional Trade in West Africa**

The Economic Community of West African States (ECOWAS) was founded in 1975 at a time when trade between African countries was in decline. The tasks assigned to ECOWAS were to raise the living standard of its population, create and preserve economic stability, cultivate the relations among participating states and contribute to the development of Africa.<sup>1</sup> ECOWAS was not the only integration effort. More and more economic integration organizations have been founded in the past few decades in order to enhance economic linkages and mobility across borders for persons, goods, services and capital. Also, countries formed regional organizations in order to increase their own weight in the world.<sup>2</sup>

Trade is seen as a decisive factor to enable economic growth as well as to give a country a voice in global political affairs. Emerging powers like China, India or Brazil have demonstrated this with high annual growth rates through a combination of increased exports and an increase in domestic demand. Regional economic integration aims for the same effect: pooling and sharing resources through the creation of a single market. Experience however, shows the challenges of achieving these objectives for a group of states as opposed to a single large country. In the countries of Sub-Saharan Africa, realizing economic growth is difficult for several reasons. Firstly, the volume of trade between the countries of Sub-Saharan

1 See Article 3(1) of the Treaty of ECOWAS, available online at: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> [27.04.2011].

2 See Alaba, Olumuyiwa B.: Regional Integration, Trade Facilitation and Development in West Africa, 2006, available online at: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> [18.02.2011], p. 5.



Africa and developed nations has been declining in relative terms. Secondly, these economies rely heavily on the primary sector and as a result show homogeneous export structures. Thirdly, intra-regional trade is extremely low compared to the trade with other (mainly industrialized) countries.<sup>3</sup> This article is going to take a further look into the third aspect and is going to examine the reason behind low intra-regional trade within ECOWAS after outlining briefly the importance of fostering trade in West Africa.

### ***Intra-regional trade as the key solution to more economic growth within West Africa***

One of the impediments to higher economic growth on the African continent is the inadequate degree of intra-regional trade, confirmed Maxwell M Mkwezalamba, the African Union Commissioner for Economic Affairs.<sup>4</sup> Trade among the African countries is indeed low compared to the rest of the world: West African countries only conduct between 8 to 12 percent of trade among themselves.<sup>5</sup> In contrast, intra-regional trade within the European Union (EU) is around 70 percent.<sup>6</sup> The low share of commercial interactions within ECOWAS shows that economic relations to third states are extremely important for West African countries – the main partner for ECOWAS is the EU.<sup>7</sup> The following graph shows the proportion of exports and imports between each West African country and the European Union.

3 See Hanink, Dean M.; Owusu, J. Henry: Has ECOWAS Promoted Trade among Its Members?, 1998, available online at: <http://jae.oxfordjournals.org/content/7/3/363.full.pdf> [15.04.2011], p. 363 f.

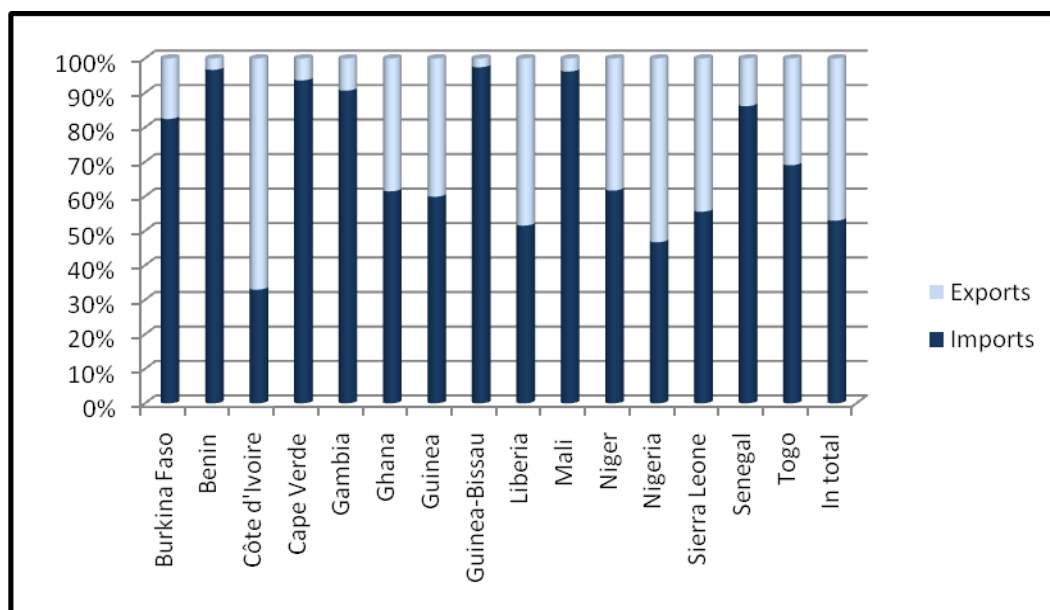
4 See Cami, Geert (ed.): Partnership Africa: New Horizons for EU- and Inter-African Cooperation, Friends of Europe international policy summit, 27 September 2010 in Brussels, p. 11.

5 See Alaba, 2006, p. 8 f.

6 Comparing these two intra-regional trade shares can give only a rough idea as Iapadre points out that this share can be misleading i.a. because it is biased regarding the number of countries belonging to a regional organization. See Iapadre, Lelio: Regional integration agreements and the geography of world trade: Statistical indicators and empirical evidence, in: Philippe de Lombaerde (ed.): Assessment and measurement of regional integration, London, 2006, p. 65-85.

## Barriers to Intra-Regional Trade

**Graph 1: Trade Balance of ECOWAS Member States with the EU 2009**



Source: Graph prepared by the author with data from Eurostat<sup>8</sup>

Except for Cote d'Ivoire and Nigeria all other ECOWAS members<sup>9</sup> ran a trade deficit in 2009. A trade deficit shows that these countries import more in terms of trade value from the EU than they export to the EU. In case of ECOWAS, the reason for the deficit can be found in the commodity structure: primary products are exported while manufactured products are imported – a heritage of the colonial past when this trading pattern was established. There are several problems for West Africa with this structure of trade. Firstly, it creates a disincentive to develop own industries as the necessity to build up expertise and acquire technologies would raise the price of the domestically produced goods above the price of the same products from the EU.<sup>10</sup> Secondly, the relative prices of primary goods are al-

7 See Alaba, 2006, p. 4.

8 See [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external\\_trade/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/data/database) [08.12.2010].

9 Liberia seems to be just barely within the trade surplus area on the graph but also ran a trade deficit of €34 Million.

10 Naturally it is always more expensive to start a new business than to operate an existing one. Due to the missing experience and expertise in the industrial sector, these initial costs are likely to be much larger within ECOWAS. The World Bank Doing Business Report 2010 shows that on average it takes 38 days (without taking

ready declining and expected to continue to do so in the future. If West African countries continue to focus on the production and export of primary goods, their income is going to fall along with the price decline. It is therefore necessary for ECOWAS to strengthen intra-African trade and facilitate the flow of goods within the region to overcome the problematic commodity structure. If conditions were established in which it was cheaper to buy a manufactured good from a neighboring West African country than to import the same good from the EU, it would create a boost to industry within the region. But how can these conditions be achieved? Since production costs are likely to be higher in the beginning through the initial costs of acquiring technology and knowledge, lowering transportation costs could be the decisive factor. The closer geographical distances should facilitate delivery and in turn the cost of the good. The means to lower transportation costs in West Africa will be discussed later. Apart from proximity, there is another advantage to trade within the same region. Consumption patterns of people are likely to show greater similarities. It is therefore easier for companies to develop products for the neighboring market.

ECOWAS has, since its beginning in 1975, established the tools for developing a common market: liberalization of trade through abolishing tariff and non-tariff barriers to trade, adopting a common external tariff and a common trade policy and allowing free movement of persons, goods, services and capital.<sup>11</sup> Hanink and Owusu examined whether these tools of ECOWAS have increased intra-regional trade. They compared data from 1973 before its foundation and from 1993 and found no evidence that ECOWAS has fostered trade within the region. Nevertheless, it has not hindered it.<sup>12</sup> A reason for the lack of success of ECOWAS can be found in the missing political will in abolishing the existing barriers to trade within West Africa. The national governments have been reluctant due to their

Guinea-Bissau into account, the average is reduced to 25 days) to start a business in West Africa. In the EU it takes on average 15 days to initiate a business. See <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business> [11.05.2011].

11 See Article 3(2) of the Treaty of ECOWAS, available at: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> [06.05.2011].

12 See Hanink and Owusu, 1998, p. 380.

## Barriers to Intra-Regional Trade

fear of losing a large share of their revenues (from the removal of tariffs) and of exposing their economy to higher competition. Certainly, liberalization is controversial as it is always connected with adaptation costs. However, no country has managed to maintain high economic growth without opening up to international trade.<sup>13</sup>

### ***Impediments to Trade within West Africa***

Several issues constitute hindrances to the flow of trade within West Africa. These range from the traditional restrictions of tariff and non-tariff barriers such as quotas to (infra)structural deficits. The traditional form of trade restriction is the imposition of tariffs. Since the 1980s, West African states have substantially reduced tariffs from an average of 38 percent in the period from 1980 until 1984 to an average of 13 percent between 2000 and 2004.<sup>14</sup> Nevertheless, the governments insist on the revenue gained from tariffs which hinders further tariff removal. In Cape Verde, tariff income from import duties account for a quarter of total government earnings, in Gambia they constitute one third whereas Nigeria only receives 4.7 percent of government revenue from tariffs.<sup>15</sup> Another reason for maintaining tariffs is the protection of domestic industries from foreign competition.<sup>16</sup> However, additional competition can be beneficial for a domestic economy as it can learn from the new competitors in terms of technology, business practices and production standards and a larger market is likely to be more attractive for foreign investment.<sup>17</sup> Furthermore, studies by the United Nations Economic Commission for Africa (ECA) and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) demonstrate that businesses lose more because of border delays, lack of transparency

13 The reason for this is the fact that revenue from export is a basic element of today's economies. See IMF Survey, 2005, available online at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2005/012405.pdf> [29.05.2011], p. 14.

14 See Alaba, 2006, p. 9.

15 See *ibid.*, p. 10.

16 See *ibid.*, p. 9.

17 See Evans, David; Holmes, Peter; Mandaza, Ibbo: SADC: The cost of non-integration, Harare: Sapes, p. 8 ff.

and predictability than governments collect from tariffs.<sup>18</sup> Moreover, consumers profit from lower prices which can spur demand. In the end investing in conditions to further intra-regional trade will pay off for the governments and businesses in West Africa.

While a reduction of tariffs is important to facilitate trade, it cannot be the only measure to facilitate commercial relations. This is clearly shown by the fact that the considerable tariff reductions initiated in the 1980s have not yielded a noticeable expansion of intra-regional trade. There are measures which if taken would have a much greater effect: reducing non-tariff barriers. So-called non-tariff barriers are any types of measures causing the same restrictions as tariffs. Under certain conditions, this applies to rules and standards. The United Nations Conference of Trade and Development (UNCTAD) estimated that approximately 10 percent of the value of world trade is spent for compliance with import and export regulations such as sanitary and phytosanitary standards.<sup>19</sup> This figure shows that they represent a substantial burden on trade. In the case of primary goods, this is especially problematic because the transaction cost (acquiring information about the applicable standard) is higher in relation to its value than for manufactured goods.<sup>20</sup> The ECA recommends aligning national standards to those suggested by international agencies like the International Organization for Standardization (ISO). This would facilitate the production and exportation of goods according to one set of criteria instead of the various standards of each market of destination.<sup>21</sup> While this is a possible solution for standards, a different approach is required for rules of origin.

Rules of origin are a necessary element of a free trade area in which the single members retain different external tariffs. These state the conditions under which a good qualifies as a “domestic” product coming from that region therefore entitling it to move freely between the countries belonging

18 See United Nations Commission for Africa (ECA): Trade Facilitation and Intra-African Trade, in: *Assessing Regional Integration in Africa IV: Enhancing Intra-African Trade*, 2010, available at: <http://www.uneca.org/aria4/ARIA4Full.pdf> [13.04.2011], p. 195.

19 See Alaba, 2006, p. 13 f.

20 See ECA, 2010, p. 222 f.

21 See *ibid.*, p. 223.

## Barriers to Intra-Regional Trade

to the free trade zone. Rules of origin aim to prevent a company from taking advantage of different external tariff levels by transshipping from a third state through the ECOWAS country with the lowest tariffs. While on the one hand, these rules seem necessary, they exhibit two basic drawbacks: Firstly, it needs to be determined whether or not a product qualifies for the label “regional product”. This is often done by setting a minimum percentage of regional input in the production process which in some cases will be difficult to determine. The second disadvantage is the danger that rules of origin might be used to restrict trade beyond what is necessary to avoid the abuse of different tariff levels.<sup>22</sup> In a custom union, the member states are united by a common external tariff which makes rules of origin superfluous. This is the reason why the European Union (or then the European Economic Community) started off as a customs union and skipped the stage of free trade union. ECOWAS is working on implementing a common external tariff but as of now, requires a product which is traded freely within the region to be produced with at least 51 percent domestic content.<sup>23</sup> Avoiding abuse of different tariff levels is one reason to implement rules of origin. Another motivation could be to facilitate and favor regional manufacturing through requiring input from domestic firms.<sup>24</sup> Nevertheless, it is arguable whether this is the right policy choice to build up a significant manufacturing sector. Odularu suggested a focus on export diversification in order to promote domestic companies and trade within the region.<sup>25</sup> Export diversification implies national strategies to export a variety of manufactured goods as “[t]he diversification of production structures from production and trade of primary commodities will ultimately weaken the long-term dependence of African countries on developed markets for manufactured goods.”<sup>26</sup> ECOWAS should work on the implementation of a common external tariff and the design of export diversification

22 See ECA, 2010, p. 226.

23 See Hanink and Owusu, 1998, p. 380.

24 See ECA, 2010, p. 227.

25 See Odularu, G.O.: Export diversification as a promotion strategy for intra-ECOWAS trade expansion, 2009, available online at: <http://www.academicjournals.org/ajbm/pdf/pdf2009/Feb/Odularu.pdf> [11.02.2011].

26 Ibid., p. 32.

policies in order to rid itself of unnecessary rules and standards and make use of trade growth effects.<sup>27</sup>

Another major inhibitor to intra-regional trade is the unstable political and economic environment within West Africa. The most recent example is the conflict in Cote d'Ivoire where the country saw itself in the position of having two presidents, Gbagbo and Ouattara. The civil war that followed lasted half a year before Gbagbo was captured. The unrest caused a collapse of trade and as a consequence, commodity – in particular food – prices increased drastically. This was highly problematic as Cote d'Ivoire is a driving economic force within the region. Creating a stable environment is crucial if ECOWAS aims for an increase in intra-regional trade.

The ECA claims monetary constraints are a further obstacle to regional trade. To illustrate this, we are going to look at the way financial transactions are usually conducted. The system most widely used on the continent is the "Documentary credit payment system". It involves a system of monitoring the movement of goods. As soon as the recipient is in the possession of the goods, the seller receives payment. Not only is the system very time-consuming and open to fraud but also half of all requests for payment are declined on grounds of documentary inconsistencies.<sup>28</sup> A further problem is the fact that African currencies are not convertible among each other.<sup>29</sup> This shows the insufficiency of the payment system and the necessity to develop easier means of payment and delivery checks.

Apart from the financial structure, the poor condition of the overall infrastructure makes trade in West Africa difficult. This applies not only to roads and railways but also to the telecommunication systems and electricity.<sup>30</sup> The railway system in West Africa measures 9,717 km and despite the fact that railways are the cheapest way to transport bulk cargo over long distances, they are only used for 2 percent of African goods. Road transport is preferred because of the bad image of railway companies: they are seen

27 See Hanink and Owusu, 1998, p. 363 f.

28 See ECA, 2010, p. 225 f.

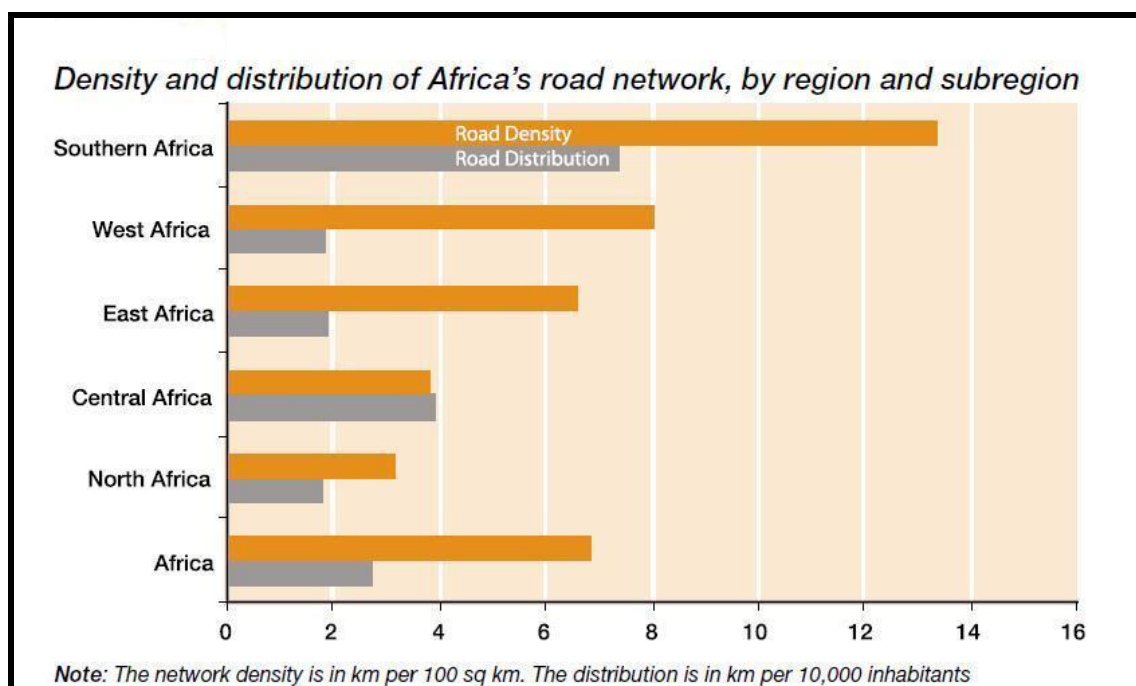
29 See *ibid.*, p. 194.

30 See Alaba, 2006, p. 19.

## Barriers to Intra-Regional Trade

to be bureaucratic, inefficient and over-staffed.<sup>31</sup> Let us now take a look at the state of the road network: figures from the period of 2001 to 2005 show that on average 20 percent of roads in West Africa are paved. Significantly above this figure is Cape Verde with 69 percent and Togo with 32 percent.<sup>32</sup> The following chart gives us an overview of the road density and road distribution on the continent.

**Graph 2: Density and Distribution of Africa's Road Network**



Source: ECA<sup>33</sup>

It shows that West Africa has the second largest road density falling short of only Southern Africa. However, its road distribution, i.e. its length compared to its inhabitants is one of the lowest on the continent. The state of the road network explains why the transport of goods takes quite long in West Africa. One calculation assumes that intra-African trade could be tripled to US\$ 30 billion per year if a trans-African highway network

31 See ECA, 2010, p. 212.

32 See [http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS? page=1&order=wbapi\\_data\\_value\\_2008%20wbapi\\_data\\_value%20wbapi\\_data\\_value-last&sort=asc](http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS?%20page=1&order=wbapi_data_value_2008%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-last&sort=asc) [29.04.2011].

33 See ECA, 2010, p. 211.



would be established and maintained.<sup>34</sup> However, the insufficient road network is responsible for only part of the late arrival of deliveries within the region; the other part is due to customs delays and checkpoints. The delays at customs in Africa are the longest in the world: they amount to 12 days in Sub-Saharan Africa, while they are 7 days in Latin America and 4 in Europe.<sup>35</sup> The reason for this lies in the inefficiency of the customs administration and in the unclear and numerous documentary requirements.<sup>36</sup> There are about 8 documents required for import and export in West Africa, compared to only 5 documents in the EU countries.<sup>37</sup> Further problems result from uncooperative or even corrupt government officials who cause rent-seeking behavior and thus an increase in the overall cost of transportation.<sup>38</sup>

In addition to the legal border controls, illegal checkpoints make the life of the truck driver difficult. From Lomé to Ougadougou there are 23 checkpoints on a distance of 1,036 km - one checkpoint after each 45 km.<sup>39</sup> They significantly raise transportation costs and time, and limit the free movement of goods. West Africa's landlocked countries (Mali, Niger, Burkina Faso) are disadvantaged since goods imported by sea have to be transported through another country which will therefore take even longer and be more expensive. The transportation time is an issue for companies not only when they carry perishable goods but in any kind of transaction they wish to make. Unreliable and unpredictable delivery can result in lost business opportunities and require higher investment into storage facilities.<sup>40</sup> However, under these circumstances, businesses as well as the national governments of the West African nations have something to lose. They miss out on the revenue from the business and investment which could take place under more favorable conditions, from the revenue of money lost due to corruption, and from higher tax revenue. In order to improve the road network,

34 See ECA, 2010, p. 217 f. For the calculation, this network was thought to link 83 major cities through 100,000 km.

35 See Alaba, 2006, p. 14 f. and ECA, 2010, p. 221.

36 See IMF Survey, 2005, p. 14.

37 See <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> [11.05.2011].

38 See ECA, 2010, p. 196.

39 See *ibid.*, p. 222.

## Barriers to Intra-Regional Trade

ECOWAS developed two projects in 1980 that are well under way and almost complete: the trans-coastal highway of 4,676 km from Lagos, Nigeria to Nouackchott, Mauritania (83 percent complete) and the trans-Sahelian highway of 4,633 km from Dakar, Senegal to N'Djamena, Chad (87 percent complete).<sup>41</sup> If the objective of ECOWAS is the development of the region within Africa, then these projects are not enough. More investment is needed and will be crucial to making African countries competitive. Infrastructural improvement seems to imply spending large sums of money; however, in the short-run government policies could start with the facilitation of border controls and customs procedures and the removal of illegal roadblocks. This would speed up the transportation of goods and thus reduce the cost.

While border delays and poor roads and railways hinder the smooth transportation of goods from A to B, electricity and telecommunication constraints impede trade at an earlier stage: at the production stage of goods. The fluctuation of electricity supply is a major issue for West African countries: in a survey from 1998, 90 percent of the respondents identified infrastructure problems as the main reason for poor performance of Nigeria's manufacturing sector.<sup>42</sup> In order to ensure the continuation of the production in case of a power blackout, West African businesses need to invest into generators which increase fixed costs of production. In the area of telecommunications, public-private partnerships could support the extension of transmission lines. The African Telecommunications Union is also a way to improve telecommunications services and create a common network for the continent.

### ***How can these barriers to trade be dealt with?***

Some considerations were already mentioned about how to allow intra-regional trade to thrive in West Africa: further lowering of tariffs, abolishment or reduction of non-tariff barriers to trade such as standards, moving

40 See ECA, 2010, p. 218.

41 See Alaba, 2006, p. 17.

42 See *ibid.*, p. 20 f.

forward with the creation of a common external tariff and the formation of a customs union, the development of export diversification policies, the creation of a more stable political environment and easier payment and delivery systems, investment into road and telecommunications networks, the removal of illegal roadblocks and simplification of customs procedures and the designing of incentives to boost regional industry. This is quite a large shopping list of what needs to be done to improve intra-regional trade. While measures in the long-run need to be comprehensive, focusing in the short-run on improvement of the transportation system could ensure a major increase in trade within ECOWAS. Clearly, handling these issues on a national level would not be enough: only regional policies can be successful. Then, as Hanink and Owusu put it carefully: “[...] it may be that regional trade does have some potential for growth in response to the efforts of ECOWAS. Then it would not be the case necessarily that trade expansion and economic growth in the region’s countries can only result from external preference arrangements.”<sup>43</sup> The national governments and ECOWAS need to find the political will to improve conditions for businesses, for their population and for themselves.

43 Hanink and Owusu, 1998, p. 381.

*Francisco Komlavi Seddoh*

## **Human Security in West Africa**

### ***Introduction***

The concept of Human Security is highly topical. Truly multidimensional, it is primarily founded upon respect for all human rights and democratic principles, and encompasses everything that may contribute to sustainable development in general and the eradication of extreme poverty in particular.

As Kofi Annan stated in 2001: "Human Security is much more than the absence of violent conflicts. It also has to do with human rights, good governance, access to education and healthcare, and providing peoples with the possibilities and choices necessary to realizing their potential. Each step made in this direction is progress toward reducing poverty, increasing economic growth, and preventing conflicts. Being safe from fear and enabling future generations to inherit a natural and healthy environment are the inseparable cornerstones of human security."

All of the Millennium Development Goals adopted by the UN in 2000 are related to human security. They translate its complexity and its multifaceted nature.

We will give a brief overview of some of the main benchmarks of the socio-economic situation in West African countries that form the foundation for questions of human security before outlining some prospects for the future.

## ***Some benchmarks on human security conditions in West African countries***

With a quick glance at human security conditions in West Africa, everything converges toward the point of view expressed by Sylvie Brunel in 2005: "Most people identify Africa with misery and failure - Wars, droughts, diseases, poverty, children dying of hunger - and in need of help. The entire continent seems only to arouse pity mixed with repulsion."

In fact, some development parameters do not seem to meet the criteria for creating the best conditions for human security.

### ***Rapid demographic growth***

Demographic growth is quite rapid (It ranges from 2.1% in Ghana to 3,9% in Niger). Even though population densities are still sustainable, its progress seems much more rapid than the dynamism of the national economies. This does not place governments in the best conditions for providing basic services in the vital areas of Education and Health in particular.

Demographic growth in the countries in the region is as follows:

Benin-3.1%, Burkina Faso-3.4%, Cape Verde-1.4%, Cote d'Ivoire-2.3%, Gambia-2.7%, Ghana-2.1%, Guinea-2.4%, Guinea-Bissau-2.2%, Liberia-0.8%, Mali-2.4%, Niger-3.9%, Nigeria-2.3%, Senegal-2.6%, Sierra Leone-2.4%, Togo-2.4%.

We also present population density data for the same countries in terms of number of inhabitants per sq. km:

Benin-79, Burkina Faso-58, Cape Verde-125, Cote d'Ivoire-65, Gambia-151, Ghana-100, Guinea-41, Guinea-Bissau-45, Liberia-36, Mali-10, Niger-12, Nigeria-167, Senegal-64, Sierra Leone-79, Togo-117.

### ***Life expectancy, infant mortality and human development index***

The average life expectancy in West African countries is approximately 55 years, which remains low when compared with the situation observed in

## Human Security in West Africa

industrialized countries. Studies in the countries of the region show the following results:

Benin-61.9 years, Burkina Faso-53.4 years, Cape Verde-71.7 years, Cote d'Ivoire-57.9 years, Gambia-56.3 years, Ghana-56.8 years, Guinea-58.4 years, Guinea-Bissau-48.2 years, Liberia-58.7 years, Mali-48.8 years, Niger-51.9 years, Nigeria-48.2 years, Senegal-55.8 years, Sierra Leone-38.4 years, Togo-62 years.

The link between life expectancy and human security arises quite naturally. Concerning infant mortality, it remains high. On average 149 children out of 1000 in Sub-Saharan Africa do not reach the age of 5. The figures are three times higher for mothers who have not attended school than for those who have obtained secondary education.

As for analysis of the human development index, it ranks the West African countries among the lowest (below the level of Cape Verde, 0.534, or 118th out of 169).

In 2010, the results obtained for the various countries in the region were as follows:

Benin-0.435 or 134th/169, Burkina Faso-0.305 or 161st/169, Cape Verde-0.534 or 118th/169, Cote d'Ivoire-0.397 or 149th/169, Gambia-0.390 or 151st/169, Ghana-0.467 or 130th/169, Guinea-0.340 or 130th/169, Guinea-Bissau-0.289 or 164th/169, Liberia-0.300 or 162nd/169, Mali-0.309 or 160th/169, Niger-0.261 or 167th/169, Nigeria-0.423 or 142nd/169, Senegal-0.411 or 144th/169, Sierra Leone-0.317th or 158th/169, Togo-0.428 or 139th/169.

There is no doubt that the rankings obtained by the West African countries reflect the quality of their human security.

### *Concerning universal primary education*

Available data show that the majority of countries in the region will not achieve the goals set for "Education for All" by 2015.

Despite the progress made, the situation remains critical for some countries, where access to primary education remains below 70%. Concerning

## Francisco Komlavi Seddoh

Sub-Saharan African in general, more than 29 million school-aged children do not have access to primary education. We estimate the figure at 8 million for Nigeria alone.

Children of poor families and in the poorest areas show the highest school dropout rates, and parity between boys and girls has not been achieved in several countries.

This situation is harmful if we remember that education is one of the main resources for creating awareness about human rights and for preventing threats to human security. By meeting their fundamental needs for learning, education creates autonomous populations and is one of the first steps on the path to employment security, which is an integral part of human security. It also brings a sustainable improvement to living conditions.

If the goal of education is to help people to realize their potential so that they can actively participate in that which is necessary to their well-being and to exercising the rights that are universally granted to them, the link between education and human security becomes even clearer. Education inculcates the values and skills to meet the challenges that societies face for full human development.

### *Literacy is progressing slowly*

In reviewing the results obtained in the various countries in the region, it becomes clear that some of them still have low literacy levels. (29% for Burkina Faso, 26% for Mali, 29% for Niger)

The figures obtained for all countries are as follows:

Benin - 41%, Burkina Faso - 29%, Cape Verde - 84%, Cote d'Ivoire - 55%, Gambia - 45%, Ghana - 66%, Guinea - 38%, Guinea-Bissau - 51%, Liberia - 58%, Mali - 26%, Niger - 29%, Nigeria - 60%, Senegal - 42%, Sierra Leone - 40%, Togo - 65%.

Illiteracy itself is a form of insecurity. It is one of the causes of the low degree of the awareness of rights and dignity in some populations. It is among the illiterate that we find most people living below the poverty line. They do not have the minimum knowledge necessary to ensure human security.

## Human Security in West Africa

### *Health conditions remain precarious*

Pandemics such as HIV/AIDS and malaria continue to cause devastation. Of the 247 million cases of malaria recorded around the world in 2008, 88% were in Africa. 881,000 people die each year from complications from malaria, of whom 91% are on the African continent. We estimate that 40% of public health expenses south of the Sahara are devoted to malaria. The loss to national economies is considerable.

The effects of the HIV/AIDS pandemic contribute to lowering life expectancy, leading to the existence of households headed by children and the loss of qualified labor which weaken all sectors of life, especially the agricultural sector.

### *Food security remains a major concern*

According to Indian economist Amartya Sen, it constitutes a central element in human development and economic growth, especially in Africa. At 29%, the continent has recorded the highest rate of persons suffering from malnutrition since 2007. Grain production remains low despite the enormous potential of the region. A study by the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) shows that every year there are 18 million new people to feed and 34 million others to save from chronic malnutrition in Africa. To meet these challenges, an annual growth rate of almost 4.5% would be necessary.

Access to a minimum amount of potable fresh water (20 to 50 liters per person according to UN recommendations) to drink and cook food is not guaranteed for the majority of people.

### *Democracy and freedom of expression have been slow to gain a sustainable hold*

Despite some successful experiments, in particular in Cape Verde and Ghana, the status of democratic freedoms remains relatively fragile in many countries in the region. Internal conflicts persist after electoral processes (Cote d'Ivoire, Nigeria) as well as confrontations between various ethnic and religious groups.



## ***What are the prospects for the future?***

### *Sectors in progress*

Despite the difficulties observed in many areas, several sectors are experiencing positive changes that must be continued.

From 1998 to 2008, access to primary education improved by 46 million students in Sub-Saharan Africa. From 31% in 1999, the school enrollment rate increased to 77% in 2008. The number of children out of school declined by 13 million in comparison with 1992. We have improved from an annual reduction of children out of school of 1.4 million during the 1999-2004 period to 1.6 million for the 2004-2008 period.

The school dropout rate has been significantly reduced, and we are now seeing an expansion of secondary education.

The number of students in higher education reached 4.5 million, double the number of students in 1999.

In adult education and literacy, the average number of registrations increased from 53% over the 1985-1994 period to 62% over the 2005-2008 period.

Progress has also been recorded in terms of equality. The ratio of girls to boys has improved from 0.85 in 1999 to 0.91 in 2008.

Improving education quality has become one of the primary concerns of education system managers.

### *Fully integrating education on human rights and peace*

This program has again become a priority for UNESCO, which should help strengthen the acquisition of values leading to human security: Critical thinking, conflict resolution approaches, respect for equality and non-discrimination, and a spirit of tolerance. This will help groups to live better together, strengthen bonds of solidarity, and understand the richness constituted by cultural diversity. We will privilege creativity and dialogue among religions.

## Human Security in West Africa

### *Using new technologies and scientific discoveries to contribute*

All technological advances must be put to use to meet fundamental human needs, reduce poverty, and protect the environment and quality of life. These initiatives will help prevent desertification, deforestation, soil erosion, air, water, and marine pollution, and measure their repercussions on the living conditions of the people.

### *Strengthening Democracy and Governance*

We are very happily witnessing positive progress in the crises in the West African region: Liberia, Sierra Leone, Guinea, Niger, and Cote d'Ivoire. This augurs a more promising future for the countries in the region.

### *Privileging a regional approach to finding solutions*

The transnational nature of most of the threats that weigh upon human security makes regional cooperation essential to finding solutions. This ranges from extreme poverty to the propagation of pandemics, not to mention environmental degradation and organized crime.

The search for solutions must rely upon governments that are aware of their responsibilities and on strong partnerships with NGOs and civil society.

This is how we can forge a human security for the peoples of the West African countries that is open to hope and progress.

*Bibliographic References:*

- Jeune Afrique, Hors série No. 27: L'état de l'Afrique 2011.
- Ladouce, L. (2009): Sécurité humaine et Responsabilité humaine en Afrique, en: *Géostratégiques* 10/09, Paris, pp.177-192, see: [http://www.strategicsinternational.com/25\\_13.pdf](http://www.strategicsinternational.com/25_13.pdf).
- Obasandjo, O./ A. Mabogunje/ Okebukola (2010): *Human security in Africa: Perspectives on Education, Health and Agriculture*, Abeokuta.
- Sall, A. (2002): Pauvreté et Sécurité Humaine dans les Environnements Africains. Quelques réflexions et repères pour l'action, in : UNESCO (ed.): *La pauvreté, une fatalité ? Promouvoir l'autonomie et la sécurité humaine des groupes défavorisés: Bénin – Burkina Faso – Mali – Niger*, Paris.
- UNESCO (2009): *La sécurité humaine: Approches et défis*, Paris, see: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001837/183764f.pdf>.
- UNESCO (2010): *Rapport Mondial sur l'Education pour tous : Atteindre les Marginalisés*, Paris, see: <http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2010-marginalization/>.
- UNESCO (2011): *Regional Overview Sub-Saharan Africa*, Paris, see: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001913/191393e.pdf>.

*Matthias Vogl*

# **The Human Security Agenda**

## Theoretical Insights and Practical Consequences

### ***Introduction***

Since it was first mentioned in the Human Development Report of 1994, the idea of human security seems to have started a triumphant march as a new and innovative concept in the field of security studies. Today it is included in the strategic and policy documents of a great number of international organizations including, among others, the United Nations, the European Union, the African Union and ECOWAS as well as nation-states like Japan, Canada, Norway, South Africa and others. At the same time, there are many doubts about the practical applicability of the concept and about its methods of implementation. The easiest way to analyze this apparent contradiction is to answer the three core questions related to human security:

- What is the reference point of security?
- From what shall security be provided?
- With which means, methods and instruments shall security be guaranteed?

Within this framework, it is necessary to explain the two main interpretations of human security and to differentiate between Human security and other closely linked concepts like human development and human rights.

### ***The point of reference of security***

Until the end of the Cold War, security was primarily defined as the security of the state. This perspective was a key characteristic of the so-called Westphalian order that was established in 1648 in the aftermath of the Thirty Years War. In this system, the state guarantees the internal and external sovereignty and integrity of its territory mainly by its military potential to deter and to defend. As a result of its task to defend sovereignty and the people, the state gains legitimacy as an actor and is the only one allowed to use legitimate force.

In Europe, the beginning of the European integration process and on an international level, the development and institutionalization of human rights norms and the establishment of the United Nations system in the aftermath of World War II led to the challenging of the idea of national sovereignty.

Conversely in Africa, the principle of national sovereignty was reinforced and determined the policy-making of states since their independence from the colonial powers. The way politicians have tried to promote this idea to justify their action can be regarded as a protective reflex resulting from the colonial past but also as a pretext used by authoritarian leaders against the involvement of outsiders in internal affairs.

In spite of some attempts to change security policy, the Westphalian system remained preponderant also in the second half of the 20th century. In Europe, this preponderance was because of the obstacles caused by the Cold War, and in Africa, beyond the East-West conflict, because of the factors mentioned above. The fact that the state could become a problem for its own citizens was not present in the mindsets of politicians and this impeded action.

It was not until the end of the Cold War that real change took place. Because of the disappearance of the ideological spheres of influence that had held the world together for 40 years, underlying problems that had been overshadowed or kept down before now came to the fore. First, simmering internal conflicts like that in Rwanda broke out in Africa. Second, security policy decision making was no longer concerned with block confrontation. A shift of attention was taken place. In this context, third, liberal ideas ex-

## The Human Security Agenda

perienced a revival and concepts like collective security, democratization, etc. dominated political thinking at the beginning of the 1990's.

These factors made interference by the international community in the internal affairs of a state more probable than ever, either due to threats to international security or due to humanitarian crisis situations. The first examples of this were Somalia and the Balkans. Still, there were also examples of non-action like Rwanda that further shaped international discussion on how to act in such cases.

In this context, new theoretical concepts evolved that put the human being at the center of security thinking. In 1994 the idea of human security became a leitmotif at the UN-level through the Human Development Report. Parallel to this, in the international debate a new link between sovereignty and responsibility was developing. It was claimed that a nation-state has the responsibility to protect its people and if it did not live up to that responsibility, the international community should be obliged to fill the protection void. This so-called "Responsibility to Protect" (R2P) is closely related to the idea of human security as it is also referring to the protection of the individual. Taking into account all of these developments, Tadjbakhsh and Chenoy come to realize that, "the traditional lexicon of sovereignty and statehood is inadequate when it comes to security in the twenty-first century"<sup>1</sup>.

To focus security efforts on the human being means to have a normative understanding of security rooted in liberal political theory. The idea of human security goes hand in hand with a moralization of security policy. Morality here is defined as the well-being of the people and not as the "raison d'être" of the state. Human security along with dignity, equity and personal freedom are global public goods that have to be provided and must be accessible to every human being.

The concept of human security could only be articulated within in the framework of the United Nations. This is due to the UN being a sort of moral gatekeeper in international politics and because it is not bound to

1 Tadjbakhsh, Shahrbanou / Chenoy, Anuradha M.: Human security. Concepts and Implications, New York 2007, p. 13.

specific national interests. Still as mentioned before, human security was brought up in documents of regional bodies like the EU and also in some national policy guidelines.

As a consequence of the high moral aspirations connected to human security, practical implementation has become a complicated task which requires wider and more sophisticated methods and instruments to guarantee security. Finally, human security is also about a shift of resources in the direction of those new and expanded objectives.

### ***The two interpretations of human security***

The narrow or minimalist approach and the broad or maximalist approach are the two most well known interpretations of the concept of human security. Both differ in their interpretation of what human security should encompass and what threats the security shall address.

On the one hand, the minimalist school states that human security as a concept should be limited to the protection of the human being from a direct threat to his physical integrity. In short, this means to provide “freedom from fear”. Those direct threats often appear as political violence in armed conflict or as different forms of violence like organized crime or general public insecurity. The supporters of this approach support it because they believe that this narrow definition is the most practical and that everything beyond the protection of physical integrity is not viable. Canada is one of the main promoters of this approach.

On the other hand, the maximalist school not only includes direct threats but also more implicit risks that can increase vulnerabilities for people. It refers in particular to economic, ecological and social needs and is commonly expressed as “freedom from want”. The maximalist approach encompassing “freedom from fear” and “freedom from want”, is rooted in the 1994 Human Development Report definition of human security. It was in this document that human security was first mentioned as a combination of: Economic security, Food Security, Health security, Environmental Secu-

## The Human Security Agenda

ity, Personal security, Community Security and Political Security.<sup>2</sup> Here, the close link to the concept of human development becomes obvious.

In the aftermath of 1994, there have been various attempts to re-conceptualize or re-define human security in more detail. For example in the 2003 report “Human Security Now” of the “Commission on Human Security”, human security is defined as the absence of threats to core human values and as the safeguarding of the ‘vital core’ of human life.<sup>3</sup> This report can be assigned to the maximalist school.

From a subjective point of view, the different definitions have not always contributed to the necessary conceptual clarification of human security. “The broad definitions of human security certainly receive the most criticism and often provide the grounds for critics to dismiss the entire concept.”<sup>4</sup> The reason for this criticism derives mostly from the difficulty in reasonably scrutinizing the functioning of the approach. In spite of these practical shortcomings, a majority of researchers and academics believe that the broad interpretation of human security best reflects the meaning of the idea from a theoretical point of view. This is due to the fact that it takes into account the different factors that interdependently determine the security situation of human beings. In this context Tadjbakhsh and Chenoy follow three basic assumptions in relation to the favored broad interpretation: “first, that equal weight has to be given to underdevelopment and human rights violations as threats alongside traditional insecurities, second that threats are interlinked and interconnected, and third that these linkages mean that they should not be prioritized.”<sup>5</sup> The second assumption refers to the fact that there is “mutual vulnerability”, meaning that on one hand, one threat can enhance another and thereby increase human insecurity and on the other hand that because of global and regional interdependence negative events even if they take place in big geographic distance cannot be

2 See <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>, [15.02.2010].

3 See <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>, [15.02.2010].

4 Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 125.

5 Tadjbakhsh, Shahrbanou / Chenoy, Anuradha M.: Human security. Concepts and Implications, New York 2007, p 16.



completely eliminated. From that, Tadjbakhsh and Chenoy come to the conclusion that there is no room for prioritization of any of the threats and risks mentioned as they have an equally important impact. Given this conclusion, they suggest simultaneous action dealing with all kinds of threats.

Another approach that is used by Pauline Kerr not only refers to one of the two interpretations but tries to reconcile both of them with the help of variables. She states that “human insecurity as political violence (minimalist school) is the dependent variable” and that “the many causes of human insecurity referred to as political violence include the problems of underdevelopment (the maximalist school) and these are the independent variables.”<sup>6</sup> This finding is not wrong but incomplete. On the one hand Kerr admits that also the dependent variable can influence the independent one: “not only can poverty and poor governance cause political violence, it can work the other way as well”<sup>7</sup>. On the other hand, while man-made problems can contribute to underdevelopment, it is important to remember that there are also a plethora of natural phenomena like natural disasters and diseases which can also negatively affect people and development.<sup>8</sup> With regard to this, the indicator of vulnerability used by James Busumtwi-Sam seems a more open and convincing one compared to the variable of political violence.<sup>9</sup>

Pauline Kerr not only tries to bring together the different schools within the overall concept of human security, but she is also realistic about the fact that in spite of the growing importance of human security, the old state-centric approach is not totally dead.<sup>10</sup> Instead, the development of human security should be seen as complementary process to state security. Again

6 Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 126.

7 Ibid.

8 This means that natural disasters can have a direct negative effect without having degenerated into political violence before. Of course, political violence can also be a consequence of natural disasters but this is not necessarily the case.

9 See Busumtwi-Sam, James: Menschliche Sicherheit und Entwicklung, in: Ulbert, Cornelia/ Werthes, Sascha: Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven, Baden-Baden 2008, S. 81 ff.

10 See Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 128.

## The Human Security Agenda

she is right, however situations can occur where both concepts may collide and it is in these situation where the international community has to decide the primacy of either a value-based security policy with human security at its core or of one characterized by traditional national interest thinking.

So to answer the question that was asked at the beginning. Security shall be provided against a number of influencing and threatening factors which while often initiated and catalyzed by human action, also result from other natural phenomena. Security is no longer limited to military threats or other kinds of direct violence.

### ***Methods and instruments***

Before defining methods and instruments, the human security concept must be distinguished from human development and human rights. Human rights are very closely intertwined with human security. They serve as a kind of normative framework. Without the development of the human rights agenda, the evolution of human security would not be possible today. Compliance with human rights is the objective of human security. Thus, human security is an implementation mechanism for human rights with the human rights serving as benchmarks. Therefore, human rights norms must also be included in any system of analysis for human security.

The relationship of human security and human development is also very close but here it is even more necessary to distinguish between the two. While human security is seen as “freedom from something”, human development refers to the “freedom to something”. Human development wants to foster positive results in the long-term while human security aims at avoiding negative results. Therefore one characteristic of human development is its progressive nature while human security has a more static character. The concept of human security shall serve as a safety net against downturns in security. These downturns shall be identified through continued analysis. This relationship fits into what the security-development nexus states, namely that the provision of basic security is a precondition for any longer-term development effort. Also, a certain level of development enhances the (human) security situation and enables better prepared-

ness and more effective preventive and reactive action. Therefore, both security and development can be seen as co-conditions.

To confront the new challenges it is necessary to differentiate between different actors and different levels of action. It has already been determined that the state can be a catalyst for human insecurity. Against this background, the state is not always a promoter of human security. Instead the state is often the spoiler either because of an authoritarian regime or because of deep inner conflict causing fragmentation and disruption thus impeding the provision of security. In those cases, the logical consequence is that in order to establish human security first there must be a transfer of political action either to the regional or to the international level and second responsibility must be spread out amongst non-governmental and civil society organizations in order to deal more effectively with existing problems.

As we have seen there is a tight interconnectedness between the existing threats and risks. This also implies that borders have increasingly lost their significance, affecting first and foremost the regional level. This is especially true for Africa where borders were set in an artificial and arbitrary way. The effect of new, borderless, postmodern challenges is that they can have a positive influence on the aggregation of common interests and action on a regional level. In this sense a regional organization can also serve as a push-factor for the definition of a human security strategy.

For the practical implementation of human security, two important landmarks were set by the “Human Security Report” of 2003. One is the necessity to protect people from being directly affected by vulnerabilities and the second is to empower them to take responsibility for their own security situation.

Multidimensional challenges require multi-level, multi-instrumental answers implemented by multi-faceted actors. The added-value of the regional level is crucial to the state of human security. Regional organizations can serve as systems of collective security. They can provide peacekeeping forces as well as a coordinated framework system for post-conflict peace building. In this context, they are able to execute the R2P in

## The Human Security Agenda

order to protect the physical safety of people (minimalist school) with a portfolio of measures ranging from diplomatic sanctions to peace enforcement.

Concerning the broader interpretation, a regional body can serve as a hub for the effective distribution of resources via regional and cohesion policy programs. These strengthen the infrastructure of weaker regions and can be used as a clearing house for the exchange of best-practices and learned lessons. Regional legal frameworks are enabling factors for economic growth, environmental protection and regional courts function as a check against the violation of human rights. All of this contributes to the improvement of human security as a whole. To implement these strategic objectives, action on the ground is essential. For example when the security of a certain community (minority, ethnic group) is endangered, special projects with the objective of long-term reconciliation can be initiated. Other examples would be local initiatives for the environment, for education or for natural disaster preparedness. This reflects the principle of human security as a two-way process, top-down as well as bottom-up.

However, in order to know where and when to act, it is necessary to develop a sound system of analysis. In West Africa, human security has already been declared a principal objective of ECOWAS policy but there is no framework of analysis on the regional level that specifically indicates when and where human security is threatened. The so called threshold approach seems to be a systematic way to deal with this shortcoming because it differentiates situations of security and insecurity and thereby signals when action against decreasing human security has to be taken. For this purpose, it would also be useful to determine several qualitative stages of human security to get a clearer overall classification.

It was claimed that a broad interpretation of human security encompassing different interdependent risk factors and vulnerabilities does not allow for a prioritization. Still, in areas where human security is most endangered resources are often limited. This means that there is no choice but to prioritize. A rational distribution of resources seems easier when there is an analytical basis showing in which fields the vulnerabilities are highest. There are for example the “Human Security Report” and the “Human Secu-

urity Briefs” which provide an overview of the human security situation.<sup>11</sup> Nevertheless, such instruments are still rare and more specialized ones on a regional level are still lacking. Early warning systems are not often properly functioning and so a lot of work remains to be done in this field in order to combine academic findings with practical value.

11 See <http://www.hsrgroup.org/>, [16.02.2011].



John Igue est professeur à l'université de Benin et directeur scientifique au laboratoire pour l'analyse régional et l'expertise sociale à Cotonou. Il est un ancien ministre d'industrie et d'entreprises de taille petite et moyenne de Benin.

Francisco Komlavi Seddoh est membre du conseil de l'université des Nations Unies. Il est un ancien ministre d'éducation et recherche scientifique de Togo. Il était aussi recteur de l'université de Lomé et directeur de la division d'éducation surélevée de l'UNESCO.

Ludger Kühnhardt est directeur au Centre de la Recherche sur l'intégration européenne (ZEI) et professeur de science politique à l'université de Bonn.

Claudia Rommel est Junior Fellow au ZEI et co-coordinatrice du projet de coopération WAI-ZEI.

Corsino Tolentino était coordinateur du projet et maintenant est chercheur de l'Institut de l'Afrique de l'Ouest. Il est un ancien ministre d'éducation de la république du Cap Vert.

Djénéba Traoré est professeur à la faculté de lettres, langues, arts et sciences sociales (FLASH) à l'université de Bamako, Mali, et coordinateur régional du réseau ERNWACA.

Matthias Vogl est Junior Fellow au ZEI et co-coordonateur du projet de coopération ZEI-WAI.

*Corsino Tolentino/Matthias Vogl*

## **Introduction**

### **Les évaluations comparatives sur les conditions favorisant l'intégration régionale durable**

Depuis la fin de la guerre froide, le monde observe un virage dans le domaine des entités politiques. Les processus d'intégration régionale et les institutions régionales ont été renforcés tout autour du globe avec une forte concentration en Afrique. Dans ce contexte, pour le bien et pour le mauvais, le processus de l'intégration européenne est une source d'inspiration.

Néanmoins, ces processus d'intégration et de coopération régionale en dehors de l'Europe ne sont pas encore soutenus par des analyses suffisantes et solides, par le développement ciblé de capacité et par la diffusion au plus large public de la connaissance et de l'information sur le phénomène. C'est dans le contexte de ces trois principales lacunes que l'idée d'établir l'Institut de l'Afrique de l'Ouest (IAO) à Praia a été lancée. L'IAO est une initiative unique de sa sorte pour établir la toute première institution de recherche traitant particulièrement les questions d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Il a été lancé en 2008 par les cinq promoteurs, la CEDEAO, l'UEMOA, l'ECOBANK, l'UNESCO et le gouvernement du Cap-Vert et est basé à Praia, Cap-Vert.

Depuis lors, le Centre de la recherche sur l'Intégration Européenne (ZEI) et l'Institut de l'Afrique de l'Ouest (IAO) ont développé un partenariat de plus en plus étroit. Sur la base de son travail académique et d'analyse sur l'intégration européenne et de son expérience dans la mise en place des structures pour la recherche et l'éducation durable, ZEI soutient WAI sur son chemin de devenir un centre de connaissance et d'expertise sur l'intégration



régionale en Afrique de l'Ouest dans le cadre d'un projet de coopération commun financé par le Ministère allemand de l'Education et de la Recherche (BMBF).

Dans ce contexte, le contour thématique du présent Discussion Paper s'occupe des trois plus urgentes questions du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest qui ont été aussi définies comme le foyer de la coopération entre les deux instituts. Ces trois questions sont :

1. Comment améliorer les conditions pour l'intégration économique régionale et comment améliorer pratiquement le commerce régional ?
2. Comment faire face aux différentes sortes de défis de la sécurité en Afrique de l'Ouest et comment fournir pratiquement la sécurité humaine dans la région ?
3. Comment instruire les capacités humaines qualifiées dans le but d'encourager le processus d'intégration et comment informer des citoyens des affaires d'intégration régionale ?

Les thèmes – économie, sécurité et éducation/sensibilisation - ont été choisis, premièrement en raison de leur actualité, deuxièmement à cause de leur interdépendance évidente et enfin en raison du fait que les approches régionales peuvent aider à trouver des solutions praticables dans ces trois domaines.

Le Discussion Paper réunit des chercheurs affiliés à IAO et à ZEI. La structure du document et de ses articles reflète une approche interdisciplinaire et axée sur le partenariat Afrique – Europe. En détail, les contributions respectives se concentrent sur les priorités suivantes :

Dans son article introductif, le Directeur de ZEI, Ludger Kühnhardt, analyse quelques obstacles fondamentaux pour l'intégration régionale durable et tire la conclusion dans ce contexte qu'il y a une forte demande globale pour plus de recherche de qualité et d'occasions d'étude dans le domaine de l'intégration régionale qu'il qualifie d'une « industrie en expansion ». Il montre que c'est particulièrement vrai pour l'Afrique de l'Ouest et qu'avec la coopération IAO-ZEI un premier pas dans cette direction a été fait.

## Introduction

L'ancien coordinateur de projet d'IAO et actuellement chercheur Corsino Tolentino fait l'apport d'une large introduction à l'intégration régionale comme un phénomène mondial de ce siècle, une vue d'ensemble de différentes tentatives de créer des Unions sur tous les continents et suggère que le déficit de la connaissance est l'obstacle principal pour l'intégration régionale en Afrique.

Djénéba Traoré, un membre du conseil d'administration d'IAO, décrit dans son apport que l'éducation est une condition sine qua non pour tout développement. Ainsi elle déclare d'autre part qu'il ne suffit pas seulement de faire quelque chose dans le domaine de l'éducation. Elle réclame qu'il est ainsi important de mener de la recherche sur la façon dont la connaissance peut être le mieux acquise, transférée et distribuée. Sur la base de l'exemple du Réseau de Recherche Éducatif pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale (ROCARE), elle montre que l'utilisation du niveau régional peut avoir beaucoup d'effets positifs dans ce contexte.

Après s'être concentré sur le besoin de la recherche et l'éducation sur l'intégration régionale, John Igue se tourne dans son article vers le secteur économique de ces regroupements. En effet ce membre du conseil d'administration de l'IAO et ancien Ministre de l'Industrie, des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Intégration Régionale du Bénin donne une vue d'ensemble complète sur les efforts pour l'intégration régionale économique dans l'Afrique Ouest. Il fournit une évaluation critique de la situation actuelle et déclare que quelques questions sur la nature à niveau multiple de l'intégration, les constellations spéciales d'intérêts et sur les responsabilités financières doivent être clarifiées avant qu'un succès d'intégration réel peut être accompli.

Claudia Rommel, chercheuse à ZEI y ajoute une perspective plus spécialisée sur les questions de commerce intra-régional en l'Afrique de l'Ouest. Elle montre combien il est important d'augmenter les efforts en vue de lever les barrières commerciales différentes. Le fait de faciliter des relations commerciales par la réduction des tarifs ne s'est pas avéré efficace. Elle soutient que la CEDEAO devrait augmenter son travail dans les domaines des barrières non-tarifaires et se concentrer en particulier sur l'amélioration

des contrôles aux frontières et des procédures de la douane pour faciliter le transport des marchandises dans la région.

La dernière section du papier s'occupe du rapport de sécurité humaine et d'intégration régionale. Le membre du conseil d'administration de WAI, l'ancien recteur de l'université de Lomé et l'ancien Ministre de l'Education du Togo, Francisco Komlavi Seddoh donne une vue d'ensemble empirique sur les défis de la sécurité humaine en Afrique. En utilisant une interprétation au sens large de la sécurité humaine, il soutient que les domaines comme l'espérance de vie, la mortalité infantile, l'éducation ou l'alphabétisation sont des indicateurs de la sécurité humaine et que l'Afrique de l'Ouest est encore loin d'une amélioration dans ses domaines. Seddoh mentionne également qu'un progrès peut être vu, mais que c'est loin d'être suffisant. Pour rattraper ce retard, il plaide pour une meilleure implémentation d'approches régionales.

Dans le dernier d'article de ce Discussion Paper le chercheur à ZEI, Matthias Vogl, présente finalement les différentes définitions de la sécurité humaine et montre l'abstraction et l'ambiguïté du concept. Il montre dans son argumentation que les définitions de la sécurité humaine sont assez vagues et ne peuvent pas servir d'une base solide pour l'évaluation de la sécurité en Afrique de l'Ouest. En raison des faits que la sécurité est un des plus grands obstacles pour le développement et que les organisations régionales peuvent influencer positivement ce secteur, il réclame que c'est tout d'abord une tâche essentielle de développer des définitions qui peuvent être raccordées avec les outils régionaux d'évaluation pour déterminer la nécessité d'action. C'est sur cette base les solutions adéquates peuvent être développées.

Ce Discussion Paper d'IAO et de ZEI révèle qu'il y a beaucoup de questions ouvertes qui rendent la recherche profonde d'autant plus nécessaire. Pour ces raisons, la coopération entre IAO et ZEI va entrer dans une phase d'un fort renforcement de partenariats sur plusieurs années. Pendant cette période, les questions qui ont été levées ici seront analysées avec le but de rendre le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest en général et du travail d'IAO en particulier plus durable.

*Ludger Kühnhardt*

## **Region-Building**

Le rôle de la recherche et des études en face des obstacles et des déficits

### **1. *La nouvelle tendance globale exige une nouvelle conceptualisation académique***

Region-building est devenue un phénomène global de pertinence grandissante. Au cours des deux dernières décennies, plusieurs groupements régionaux à travers le monde ont redéfini leurs objectifs, priorités et ambitions. Dans l'Union Européenne (UE) aussi bien que n'importe où ailleurs, il reste encore beaucoup à faire pour transformer ces visions en réalités. Pourtant, la prolifération globale de region-building est devenue une caractéristique durable des globales réalités politiques, économiques et aussi de plus en plus sociales et culturelles.

Dans ce contexte, les approches académiques compartimentées de comprendre les causes profondes et les dynamiques, le potentiel et les obstacles de region-building ont atteint leurs limites. Les disciplines universitaires doivent être mieux raccordées pour augmenter notre niveau de connaissance et la profondeur de notre compréhension des processus de region-building. Cela ne signifie pas que les disciplines universitaires très respectées sont incapables de fournir d'excellentes analyses du processus de region-building. Mais afin de bien saisir les dynamiques des tendances actuelles, des approches pluridisciplinaires à l'étude de region-building sont

fortement recommandées pour couvrir les dimensions multiples de tout groupement régional.

Les études d'espaces nous fournissent de grands aperçus et une connaissance sur une certaine région qui est surtout définie par son cadre culturel ou la pertinence d'un ou deux de ses grands états. Ceci exige une nouvelle réflexion sur le concept de region-building pour mieux comprendre et concentrer l'étude des régions comme des espaces. La recherche comparative et les programmes de recherche généraux qui impliquent des partenaires de partout dans le monde deviendront une nouvelle dimension dans le processus de la mondialisation académique. La plupart de ce travail intellectuel sera encore axée sur la demande des besoins de poursuivre des critères objectifs de compétence, intégrité et solidité afin d'avoir un impact sur le discours académique ou les attentes de praticiens de region-building.

## ***2. Priorité de la recherche : les obstacles de l'intégration régionale***

Les groupements régionaux ont tendance à voir leur propre réalité en rose. Les acteurs préfèrent parler du succès plutôt que de l'échec. La description du succès du groupement régional recevra des réactions beaucoup plus agréables qu'une discussion sérieuse des obstacles, des insuffisances et d'échec. Pourtant, une réflexion honnête sur des obstacles à l'intégration régionale constitue une importance extrême pour construire un pont comblant le vide entre la revendication et la réalité inhérente dans n'importe quel groupement régional à travers le monde. Dix obstacles pour l'intégration régionale sont pertinents dans l'étude de region-building à travers le monde :

- (a) Une attitude malhonnête vers les obstacles en soi n'est que trop évidente. La plupart des ambitions politiques dans le domaine de region-building préfèrent exposer des plans, des chronologies et des effets potentiels de l'intégration régionale. Bien trop souvent, les obstacles inhérents dans les réalités actuelles qui entravent une réalisation rapide des objectifs les plus nobles ne sont pas correctement adressés avec l'honnêteté.

## Region-Building

- (b) Les objectifs irréalistes sapent la crédibilité de groupements régionaux. Chaque fois que des sentiers linéaires vers l'intégration régionale plus profonde sont adressés, il reste aussi nécessaire de discuter et d'exposer succinctement les conditions nécessaires qui doivent être remplies pour accomplir les objectifs donnés.
- (c) Un manque de réflexion sur les conditions préalables de l'intégration régionale peut brouiller la compréhension réaliste d'une certaine constellation. L'intégration n'est pas le résultat de la volonté politique et du décisionnisme. L'intégration profonde est ancrée dans des conditions préalables socioéconomiques, juridiques et politiques qui, à tour de rôle, seront aussi affectées par l'impact de l'intégration régionale.
- (d) La confiance non reflétée en dépendances de chemin peut exagérer la recherche de l'intégration globale séquencée. Il est donc conseillé à la plupart des groupements régionaux de poursuivre des stratégies d'essai et d'erreur, en incluant la volonté de changer des priorités, au lieu d'être obsédé par le séquençage fixé et la foi presque théologique en dépendance de chemin.
- (e) L'intégration régionale a besoin d'une manière continuelle de remettre à nouveau le rapport entre les facteurs et les acteurs. Sans acteurs commis qui servent de fédérateurs, aucun processus d'intégration régional ne peut s'accomplir. Sans comprendre la nature et l'effet de facteurs intrinsèques et extrinsèques, aucun processus d'intégration ne peut devenir durable.
- (f) Un manque de ressources humaines fait parti pratiquement de tous les groupements régionaux, mais surtout dans le regroupement incluant des pays en voie développement. Le renforcement des capacités humaines reste une priorité fondamentale et tout effort dans le soutien du personnel mieux formé est un investissement dans l'avenir de chaque groupement régional.
- (g) Sans une base financière suffisante, aucun groupement régional ne peut réussir et produire des résultats durables. Un processus indépendant d'allocation des fonds nécessaires reste essentiel pour surmonter la négociation intergouvernementale continue sur la base de la rareté.

- (h) Aucune sphère humaine ne peut être comprise comme facilitant indépendamment l'intégration régionale. Toutes les sphères des politiques, de l'économie, du système juridique et des connotations socioculturelles suivent leur propre logique intrinsèque. Ce n'est que dans l'interconnexion de ces sphères que se trouve la clé pour accomplir l'intégration profonde et durable.
- (i) La plupart des groupements régionaux surestiment le rôle des institutions et sous-estiment le potentiel activant de la société civile. L'intégration profonde ne grandira pas seulement des opérations institutionnelles et des décisions. Seule la mobilisation et l'appréciation du potentiel et la diversité de la société civile peut approfondir l'intégration et la rendre finalement plus durable.
- (j) Souvent peu développée est la compréhension de l'action réciproque entre les mécanismes nécessaires qui renforcent la construction de la communauté et l'intégration régionale profonde. Les instruments supranationaux ne grandiront pas naturellement. Ils ont besoin d'être renforcés, par exemple, par le biais du travail proactif des cours de justice régionales, les pouvoirs fédéraux des parlements régionaux, la projection cohérente et à long terme des intérêts régionaux par les commissions ou les secrétariats régionaux et par le travail de lobbying des agences régionales consacrées à region-building.

### **3. *Etudes académiques et renforcement de la capacité***

Region-building n'est ni un absolu artificiel ni un abstrait donné qui invite à une simple réflexion intellectuelle et l'étude académique. Region-building est un processus humain et donc pas naturel. Il exige la connaissance, le leadership et le dévouement. Il nécessite aussi des acteurs en mesure de conceptualiser et des acteurs capables d'exécuter. Les études sur l'intégration régionale sont devenues essentielles pour la formation des experts – les experts ayant la connaissance détaillée et les experts avec un sens de vue d'ensemble et de connaissances analytiques comparatives. D'habitude, les études multidisciplinaires d'intégration régionale doivent couvrir des carac-

## Region-Building

téristiques politiques, économiques, juridiques et culturelles de region-building. Elles soutiennent des compétences interculturelles et promeuvent la réflexion conceptuelle et stratégique. Les études d'intégration régionale sont de nature pratique comme ils produisent des experts avec la connaissance compréhension applicable.

Les déficits en capacité sont un fait général à travers des groupements régionaux. Les budgets fournis par les Etats membres sont d'habitude trop petits et ainsi, aucun groupement régional (y compris l'UE) ne peut compter sur un budget supranational indépendant. Les fonctionnaires livrés à la routine quotidienne d'institutions et organes d'intégration régionale sont souvent surchargés avec la paperasserie qui limite leur capacité à la planification stratégique conceptualisée. Les unités de planification sont souvent en sous-effectif et surchargées. Le renforcement de la capacité améliorée a été identifié pratiquement dans tous les groupements régionaux comme un élément essentiel pour maîtriser en avance les défis.

Le renforcement de la capacité ne concerne pas seulement les activités immédiates dans les organes et les institutions de groupements régionaux. Inutile donc de dire que les institutions d'intégration régionale exigent des experts spécialisés et des généralistes avec un sens de stratégie et de vue d'ensemble. Mais plus region-building diversifie ses techniques, plus les effets de region-building atteindront l'au-delà des programmes et projets d'intégration régionale initiés par des institutions officielles. Region-building affecte des institutions dans les états membres de tout groupement régional . Au fil du temps, l'intégration régionale affecte également les sociétés à travers une région qui se regroupent. Ces tendances inéluctables exigent la réflexion académique inculquée dans chaque région et qualités comparatives parmi ceux qui continuent à travailler sur les affaires d'intégration régionales dans les institutions académiques, les média, les organisations non-gouvernementales et, de plus en plus, les compagnies du secteur privé.



#### **4. *Sensibilisation et dialogue***

Region-building est un phénomène multidimensionnel. Les groupements régionaux importants à travers le monde sont beaucoup plus engagés dans plusieurs buts. Leur raison et but sont devenus diversifiés. La plupart des groupements régionaux sont motivés par des considérations de développement et de la sécurité. Ils formulent des buts économiques et/ou politiques et développent des instruments et des techniques visant à ajouter de la valeur à la région concernée. La mise en œuvre de ces buts exige la communication, la délibération et la persuasion.

Ceux qui sont impliqués dans les activités respectives ont besoin de la connaissance et d'un aperçu comparatif. Ils doivent être capables de raccorder des expériences d'ailleurs avec les défis à la maison. Les traits comparatifs d'étude d'intégration régionale sont essentiels. Les dialogues politiques avec les organisateurs principaux et teneurs d'opinion publique et de la formulation de la politique sont indispensables. Les études d'intégration régionales ont besoin de se livrer à des activités de sensibilisation visant à diffuser les résultats scientifiques et de contribuer à la discussion publique en cours.

#### **5. *Industrie en pleine croissance : l'étude de region-building***

Region-building tend à se développer sans un plan cohérent. Les groupements régionaux à travers le monde témoignent de la puissance de l'essai et d'erreur, de l'inévitabilité d'actions incohérentes et particulières, du succès par les portes de secours, des détours et des conséquences inattendues. Cela ne devrait pas donc surprendre que region-building a précédé aux études d'intégration régionale. Seulement avec la connaissance a posteriori d'expérience dans l'intégration régionale qu'émerge la conscience pour le besoin de réfléchir sur ce qui a été accompli – et sur ce qui a été raté dans l'accomplissement. En face des tendances globales récentes se développe une prise de conscience à travers le monde : l'engagement dans region-building et dans l'étude de ses conditions préalables, conséquences, obs-

## Region-Building

tacles et du potentiel sont de plus en plus vus comme deux côtés de la même médaille.

L'étude d'intégration régionale a commencé en Europe par un accent mis sur region-building. Le nombre de disciplines impliquées a grandi ; l'axe central de la recherche a été élargi ; et la profondeur de l'étude d'intégration régionale en Europe et de son application à travers la sensibilisation a été solidifiée. Entre-temps, les instituts de recherche et les activités d'enseignement mettant l'accent sur l'expérience d'intégration européenne sont devenus un phénomène global. L'étude d'intégration européenne à travers l'Europe n'est certainement aucune surprise du tout. Mais comment expliquer l'étude d'intégration européenne aux Etats-Unis et en Chine, en Inde et en Thaïlande, en Australie et en Nouvelle-Zélande, en Corée et en Egypte, en Israël et au Costa Rica, en Barbade et en Argentine ? Cette liste n'est pas complète et la réponse est double : Les universitaires à travers le monde s'intéressent de plus en plus à l'étude d'intégration régionale dans l'UE pour mieux appréhender les effets d'intégration européenne sur leur propre région et dans le monde en général. Ils étudient aussi l'intégration régionale européenne avec l'intention de tirer des conclusions comparatives pour l'évolution de region-building ailleurs, surtout dans leur propre région.

### **6. *Le rôle de l'Institut de l'Afrique de l'Ouest (IAO) et de son partenariat avec ZEI***

La tendance la plus récente fait écho de la prolifération globale de region-building : les études de region-building, les activités de recherche et d'enseignement commencent à se concentrer sur les groupements régionaux non-européens. Il est tout à fait logique que les expériences avec l'intégration régionale produisent la nécessité de conceptualiser des études respectives, des activités de recherche et d'enseignement. Les groupements régionaux non-européens exigent des moyens d'étude, de recherche et d'enseignement autochtones. Finalement, les dimensions comparatives vont croître. Une nouvelle génération d'experts d'intégration régionale émerge dans le monde entier.

L'Institut de l'Afrique de l'Ouest (IAO) est au premier rang de ce développement. IAO est le premier l'institut politique de recherche de sa sorte sur le continent africain. Il montre l'importance d'études d'intégration régionale dans le contexte africain. La Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'UNESCO et d'autres partenaires dans le processus de la fondation ont démontré leur leadership dans la promotion de la création d'IAO. Le gouvernement de la République du Cap-Vert doit être félicité pour son initiative de fournir un environnement excellent à l'institut. IAO prospérera dans les années et les décennies à venir. Son importance pour l'accompagnement de region-building ouest-africaine ne fait aucun doute. IAO fera avancer l'agenda d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest en se concentrant dans son travail sur les questions les plus brûlantes limitant actuellement region-building. Le programme de recherche de l'IAO montrera les priorités politiques, économiques, sociales et juridiques urgentes dans l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Ses activités de sensibilisation élargiront le groupe de supporteurs pour region-building au-delà du petit cercle de dirigeants nationaux et régionaux dévoués. La société civile et les générations futures des chefs de communauté seront impliquées dans les opérations de l'IAO. La logistique de l'IAO à Praia promet et fournit le cadre à la coopération interrégionale et transcontinentale, en incluant l'utilisation de moyens modernes de télécommunication basée sur Internet comme la Formation à Distance. Le potentiel multidimensionnel de l'Institut de l'Afrique de l'Ouest deviendra bientôt une source d'inspiration et un point de référence pour la recherche d'intégration régionale et les études de qualité en Afrique.

C'est ici qu'offre le Centre de la Recherche sur l'Intégration Européenne (ZEI, ce qui signifie en allemand « Zentrum für Europäische Integrationsforschung ») - situé à Bonn - son expérience, expertise et infrastructure pour la coopération avec IAO. Depuis sa fondation en 1995, ZEI a développé des compétences largement acclamées dans le travail académique pluridisciplinaire et multidimensionnel sur l'intégration régionale. Son équipe de chercheurs – les experts internes et externes – couvre les traits politiques, juridiques, économiques et culturels de region-building. Ses programmes de formation (notamment *ZEI's Master of European Studies* et

## Region-Building

*MES and ZEI's Master of European Regulation in Network Industries, MERNI*) ont gagné une large réputation pour leur solidité académique, leur orientation pratique et potentiel dans la promotion de la carrière. Les activités de conseil pour les institutions publiques et pour le secteur privé s'occupant des affaires de region-building s'ajoutent à la portée multidimensionnelle de ZEI. Les Académies d'été de ZEI dans l'Intégration Régionale Comparative (*ZEI Academy in Comparative Regional Integration*) ont acquis la résonance mondiale. Les méthodes, les aperçus et les résultats des trois piliers de travail à ZEI (la recherche, l'éducation, le conseil de cabinet et sensibilisation) s'entre-aident et renforcent la compétence de tout terrain disponible à ZEI. ZEI entretient un réseau de coopération avec ses partenaires dans le monde entier. ZEI est un institut de l'université de Bonn, une des principales universités de recherche de l'Allemagne. Grâce à son emplacement à côté du Campus des Nations Unies à Bonn et à une courte distance des organes principaux de l'UE (Bruxelles, Francfort, Strasbourg et le Luxembourg peuvent être atteints dans l'intervalle de deux à trois heures de voitures de Bonn), ZEI est vraiment au cœur de l'Europe et au cœur des développements globaux dans region-building. Les activités ZEI récentes incluent des programmes de renforcement des capacités à la mi-carrière (*mid-career programs*) avec le but de renforcer les organes d'intégration régionaux autour du monde, avec l'accentuation spéciale sur le groupement régional de l'Afrique de l'Ouest, CEDEAO.

Ce n'est aucune exagération de souligner que la prolifération de region-building à travers le monde sera suivie par la diffusion d'études d'intégration régionale et de recherche, des programmes d'enseignements et de sensibilisation. L'Institut de l'Afrique de l'Ouest et ZEI sont des partenaires forts et orientés vers le futur dans cette nouvelle et globale frontière académique. Notre agenda de recherche commun pour les années 2012-2015 soulignera cet engagement.



*Corsino Tolentino*

## **Afrique de l'Ouest**

La connaissance est le principal problème de l'intégration régionale

### ***Introduction***

Ainsi comme la conception, l'installation et la défense d'un Etat souverain ont caractérisé la période entre le XVIIème et le XXème siècle, l'intégration régionale (IR) semble être la marque du XXIème siècle. Mais ce n'est que depuis peu, depuis environ un demi-siècle, que cet objet d'étude scientifique et de réflexion philosophique est entré à l'Université. Il n'est pas encore catégoriquement possible non plus d'affirmer que l'intégration régionale soit une question populaire parmi les différents groupes de bénéficiaires potentiels. Voici des arguments qui attribuent à ce texte deux desseins : tout d'abord, celui de fournir au lecteur un ensemble de notions indispensables à une discussion efficace sur la problématique de l'intégration régionale tel qu'elle se présente de nos jours dans le monde ; ensuite, celui de suggérer que le manque de connaissance est le principal obstacle à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

Nous progresserons dans la direction de ces deux objectifs en suivant 12 points : (i) un monde de régions entre l'Etat souverain et le multilatéralisme universel ; (ii) l'intégration régionale en tant que projet, processus et produit ; (iii) concepts pertinents ; (iv) quatre principes vitaux ; (v) principales théories applicables ; (vi) niveaux d'intégration ; (vii) forces d'élan ; (viii)

acteurs ; (ix) modèles et cas ; (x) Afrique de l'Ouest ; (xi) manque de connaissance ; (xii) conclusions.

### ***Un monde de régions entre l'Etat souverain et le multilatéralisme universel***

En 1648, le Traité de Westphalie a imposé au Monde, par le biais de l'expansion européenne, l'Etat souverain comme principal sujet des Relations entre les Nations, en raison de la victoire sur les concurrents de l'époque – les Villes, les Empires et les Alliances. En 1945, avec la fin de la IIème Guerre Mondiale, la Société des Nations possédait 51 Etats membres. En 1957, le Traité de Rome, qui avait été précédé par la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, en raison de l'importance des besoins en sécurité et en industrie militaire, a initié l'histoire du régionalisme moderne. Et tout au long de la deuxième moitié du XXème siècle, l'intégration régionale surgit comme une solution pragmatique entre l'incapacité de l'Etat souverain de gérer des questions communes à plusieurs nations et l'inefficacité relative du multilatéralisme distant. En 2010, en regroupant 192 Etats membres, l'ONU (Organisation des Nations Unies) essaye d'articuler l'action d'un énorme réseau de régions et de nations à la recherche de sécurité, de paix et de bien-être.

### ***L'IR en tant que projet, processus et produit***

Avec une conception, une évolution et des formes variées, l'IR aura toujours, à un moment donné, les caractéristiques d'un projet, d'un processus et d'un produit. L'IR est un projet quand un ensemble d'acteurs passe à l'action pour réaliser une vision commune à un certain nombre de nations souveraines et libres. Ces acteurs sont des Etats, des entrepreneurs, des universitaires, des agents culturels et autres visionnaires inspirés par la région, avec l'exemple issu de l'Etat ou pas (un leader, un *think tank*, un gouvernement) ou issu de l'extérieur de la région (l'ONU, un éminent intellectuel ou un leader d'un pays voisin). Il est avéré que le succès d'un projet crée un modèle qui inspire les agents de changement dans d'autres contrées. Quels que

## Afrique de l'Ouest

soient les acteurs, la vision et le projet, l'IR sera toujours un processus lent, avec des facteurs internes complexes qui interagissent avec tout un ensemble de facteurs géopolitiques, économiques, culturels et religieux ayant pour but d'obtenir une plus grande productivité, cohésion sociale, paix, sécurité et bien-être des individus, communautés et nations participantes.

Les processus d'IR qui ont eu de la réussite présentent des résultats ou des produits à des périodes et délais déterminés. Entre l'Etat et le Monde, la région elle-même est un produit (organisation, normes, processus de prise de décision et sa mise en oeuvre, amélioration des conditions de vie). Une communauté régionale qui, à moyen ou à long terme, n'arrive pas à promouvoir la croissance économique et le bien-être de l'ensemble de ses citoyens avec plus d'efficacité que dans chacune des nations intégrantes est un projet qui a échoué.

### ***Concept d'intégration régionale***

Mais qu'est ce que l'intégration régionale ? Le concept comporte deux idées-clé : un certain nombre d'Etats liés par la Géographie et un certain degré d'interdépendance a une zone géographique qui n'est pas un Etat mais qui possède certaines caractéristiques propres à un Etat, telles qu'une politique économique, une promotion du bien public et une souveraineté.

### ***Quatre principes vitaux***

Souveraineté, subsidiarité, solidarité et variabilité sont les quatre principes vitaux d'un processus d'intégration régionale. Normalement, personne n'a le droit de dire à un Etat souverain comment il doit gérer ses affaires intérieures ou sa politique extérieure. Cependant, l'IR acquiert un caractère autre que de simple schéma de coopération internationale justement au point de passage d'une organisation intergouvernementale (de nations souveraines) vers une autorité supranationale (de nations volontairement interdépendantes) par le biais d'un transfert négocié d'une partie croissante de la souveraineté. Selon le principe de subsidiarité, l'autorité doit être exercée au niveau le plus bas possible de l'échelle et l'action reviendra seulement à



l'autorité supérieure ou supranationale quand il y a des certitudes que celle-ci sera le meilleur agent.

La solidarité permet de promouvoir une convergence entre les plus riches et les plus pauvres de la région. Les Fonds de Développement Régional et les Fonds Sociaux sont des outils caractéristiques de la concrétisation de ce principe. La variabilité se traduit par la vitesse et la géométrie variable à la concrétisation d'une certaine politique régionale commune ou au traitement spécial de certaines questions par une partie des Etats membres d'une région.

### ***Théories et pratiques***

Des études universitaires systématiques d'IR ont débuté depuis seulement quelques années et les théories dominantes peuvent se regrouper en quatre catégories : (i) le fédéralisme, dans lequel le pouvoir de gouvernement est partagé entre les unités politiques locales, étatiques et centrales et l'exemple le plus connu est celui des Etats Unis d'Amérique ; (ii) le fonctionnalisme technocratique et normatif dans lequel les fonctions de satisfaction des besoins communs sont capables de mobiliser les nations par les frontières ; (iii) l'intergouvernementalisme propose l'unanimité comme principe de gestion des nations, tandis que (iv) le supranationalisme, également dénommé intergouvernementalisme libéral, suggère que les Etats n'abdiquent pas de leur souveraineté, mais qu'ils transfèrent certaines de leurs compétences vers la communauté régionale de manière négociée et contraignante.

### ***Niveaux d'intégration***

L'expérience a enregistré cinq niveaux d'intégration régionale résumés de la manière suivante : (i) La Zone de Libre Commerce recherche une réduction progressive jusqu'à l'élimination de barrières tarifaires et non tarifaires entre les Etats signataires, demeurant chaque Etat libre au niveau du commerce avec des pays tiers ; (ii) dans l'Union Douanière, tous les Etats membres appliquent un tarif externe commun (TEC) ; (iii) le Marché

## Afrique de l'Ouest

Commun établit la libre circulation des facteurs de production (travail, capital et services) et la coordination macroéconomique ; (iv) l'Union Economique est le pas suivant et implique une monnaie unique et l'harmonisation politique et sociale ; (v) le dernier pas dans le processus d'intégration régionale conduit vers une Union dans laquelle il existe une constitution politique de type fédéral. Un bon exercice sera de glisser chacune des communautés signalées aux pages suivantes dans l'un de ces cinq niveaux.

### ***Raisons et forces d'élan***

Les motifs de vouloir satisfaire les besoins collectifs par l'intermédiaire de la collaboration internationale de base géographique dérivent de facteurs spécifiques d'une région à une autre. Cependant, certains motifs se répètent, formant ainsi une espèce de noyau dur. Il s'agit de la paix, la sécurité, la croissance économique et le bien-être. Cependant, ces motifs appellent à la lueur de la connaissance pour pouvoir se transformer en forces d'élan de l'accélération des processus de satisfaction de ces besoins grâce à l'interaction et à la synergie régionale.

### ***Acteurs***

L'identification des acteurs internes et externes, étatiques et non étatiques, est capitale pour le succès ou l'échec de l'intégration. Les acteurs internes peuvent être des gouvernements, des groupes de pays leader, la société civile (des églises, des universités, des mouvements et des organisations sociales), les uns agissant de haut en bas, les autres de bas en haut. En général, les cas à succès adviennent en raison de l'action d'une coalition d'acteurs qui, par une action à la base et au sommet de la société, réussissent un bon niveau de mobilisation pour la réalisation d'une vision commune qui peut être momentanée ou permanente.

Les acteurs externes agissent de l'extérieur de la région vers l'intérieur et ils peuvent fournir des idées, une vision et un financement public ou privé. Des processus interrégionaux, des systèmes multilatéraux et des ONG sti-

mulent ou freinent l'intégration régionale en fonction des intérêts qui sont en jeu, qu'ils soient transparents ou cachés. Une troisième catégorie sont les acteurs globaux, tels que l'ONU (Organisation des Nations Unies), l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), les Banques de développement, les CER (Communautés Economiques Régionales), les *think tanks* transnationaux, qui ont tendance à influencer les dynamiques locales.

Bien plus que les idéologies, les identités culturelles et les religions, l'égalité d'opportunités, l'emploi, les migrations, la cohésion sociale et l'accès aux technologies d'information sont des forces stimulantes de plus en plus efficaces et chaque jour il est de plus en plus évident que les bureaucraties intergouvernementales sont incapables de mobiliser des populations jeunes et cultivées pour la formation de communautés qui n'ont pas un dynamisme ou un but précis.

### ***Modèles et cas***

Il n'est pas simple d'affirmer qu'une organisation régionale correspond à tel ou tel niveau d'intégration car en général les processus sont complexes et les différences entre les projets et les réalités sont significatives. Néanmoins, il faut faire référence aux expériences d'intégration régionale qui, même s'il ne s'agit pas de modèles, peuvent être des références utiles. Voici les différentes régions du monde où certains groupements attirent l'attention des spécialistes :

En Europe, les groupements les plus significatifs sont le Conseil Nordique, l'Union Européenne (UE) et la Communauté des Etats Indépendants (CEI), qui est le résultat de la désagrégation de l'Union Soviétique.

En Amérique, au nord, nous avons l'ALENA (Zone de Libre Echange entre le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique), qui se différencie car elle possède une vaste région transfrontalière entre ces deux derniers pays. Cette situation exige un niveau élevé de coordination entre les gouvernements de chaque côté de la longue et vaste frontière et également avec le Canada.

## Afrique de l'Ouest

Dans les Caraïbes, la CARICOM (Communauté des Caraïbes pour l'Intégration Economique, Coordination de la Politique Externe et Coopération Fonctionnelle) se distingue car elle a adopté des vitesses variables pour la réalisation d'objectifs communs en fonction de la situation concrète de chaque Etat membre et des différences intra-régionales.

En Amérique Centrale, le Marché Commun Centre Américain (MCCA) est un projet conçu en 1960, avec comme fondateurs et membres le Guatemala, le Honduras, le El Salvador, le Nicaragua et le Costa Rica. Aujourd'hui, il prétend se transformer en Union Centre Américaine. Dans les Andes, en Amérique du Sud, la Communauté Andine des Nations (CAN) cherche une intégration économique, culturelle et politique de la Colombie, de l'Equateur et du Pérou. Le Chili et le Venezuela ont déjà été membres du aussi dénommé Pacte Andin, qu'ils ont quitté respectivement en 1977 et en 2006.

L'ALBA-TCP (Alliance Bolivarienne pour les Amériques – Traité de Commerce des Peuples) réunit huit pays : le Venezuela, la Bolivie, le Nicaragua, Cuba, la Dominique, l'Equateur, Antigua-et-Barbuda et Saint Vincent et Grenadines. La dispersion géographique de ses membres et une superposition existante en raison de l'appartenance à d'autres groupements s'explique par le caractère manifestement idéologique de l'initiative de Cuba et du Venezuela. Le MERCOSUR (Marché Commun du Sud) est un projet économique et politique du Brésil, Paraguay, Uruguay et Argentine. Le MERCOSUR, la CAN et certains gouvernements nationaux harmonisent des actions d'intégration dans l'Amérique du Sud.

En Asie, les cas les plus intéressants concernent le pragmatisme innovateur des dénommés triangles de développement et des flamants leaders : des territoires de l'Indonésie, de la Malaisie et Singapour d'une part, et des territoires de l'Indonésie, de la Malaisie et de la Thaïlande d'autre part, collaborent à des projets simultanément locaux et internationaux. L'Australie et le Japon sont des locomotives des groupes respectifs dans l'océan Pacifique. Dans la subtilité des langues asiatiques, il s'agit tous les deux de flamants leaders.

En Asie du Sud-est, la ASEAN (Association de Nations du Sud-est Asiatique) cherche une plus grande productivité et compétitivité de ses

membres et se concentre de nos jours sur l'attraction de l'investissement direct externe (IDE) et sur l'intégration commerciale et économique. Elle a été fondée en 1967 par les Philippines, l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande qui constituent avec le Brunei, le Cambodge, le Laos, la Birmanie et le Viêt-Nam une zone de commerce libre.

En Afrique, il existe plusieurs Communautés Economiques Régionales (CER), ou plutôt sous-régionales. Il y en a cinq qui sont reconnues comme des blocs d'une future Communauté Economique Africaine. Il s'agit de, en allant du nord au sud : l'UMA – l'Union du Maghreb Arabe, de la CEDEAO – Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la COMESA – le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe, la CEEAC – Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale et la SADC – Communauté pour le Développement des Etats de l'Afrique Australe.

Le débat sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest soulève des thématiques tels que le transfert de souveraineté, l'identité partagée, l'importance d'objectifs stratégiques, l'efficacité des processus de prise de décision, la ratification et l'application des Traités ; l'organisation et le fonctionnement des organes de gestion, le niveau d'intégration, les vides et les superpositions. Néanmoins, la question la plus dramatique semble être la suivante : jusqu'où la CEDEAO et l'UEMOA (Union Economique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest, un groupe d'anciennes colonies françaises réunies autour du franc CFA) ont contribué à l'amélioration des conditions de vie des citoyens des Etats qui y se trouvent réunis ? La réponse est hésitante ou négative. Et les conflits violents, les trafics illicites, la violation systématique des droits de l'homme, le commerce intra-régional insignifiant (moins de 10% et des niveaux de 60% ou plus en Asie et en Europe) sont des indicateurs de la faible performance des organisations sous-régionales.

### ***Réponse aux questions initiales***

Pour des raisons historiques, géographiques, culturelles, linguistiques et de gouvernement, les nations de l'Afrique de l'Ouest ont encore du mal à intégrer l'IR, qu'ils acceptent seulement comme une espèce de fatalité ou de destin, mais non pas comme un projet collectif. Ma théorie est la suivante : le faible niveau éducationnel général des populations, l'absence d'institutions et de programmes dédiés à la création et à la circulation des connaissances sur l'intégration régionale en tant que phénomène mondial, le manque de débat systématique entre les investisseurs, décideurs et populations visées sont les principaux responsables de la lenteur et des faibles performances des institutions d'intégration régionale.

Autrement dit, en Afrique de l'Ouest, le plus grand problème de l'IR est le manque de connaissance et de participation aux débats sur les politiques publiques dans les pays et dans les sous-régions. Cependant, la convergence de l'action d'acteurs internes et externes, l'affirmation de l'autonomie de la société civile et l'augmentation de la connaissance promeuvent la clarification des préférences nationales et sa conciliation avec les intérêts régionaux.

Pour conclure, la conscience du besoin d'une transformation radicale sur la forme de percevoir l'IR comme un choix stratégique a mené un groupe de chercheurs, de politiques, d'entrepreneurs, d'organisations de la société civile, ainsi que des organisations intergouvernementales tels que la CEDEAO, l'UEMOA, l'ECOBANK, l'UNESCO et le gouvernement du Cap Vert à créer l'Institut d'Afrique de l'Ouest (IAO) dans la ville de Praia, au Cap Vert, pour promouvoir la recherche, l'éducation, le débat sur les politiques publiques et le dialogue interculturel sur l'intégration régionale. L'IAO a pour vocation de s'insérer dans un vaste réseau africain d'institution de recherche – action pour la défense de la citoyenneté, de la liberté et de la démocratie en Afrique.



*Djénéba Traoré*

## **Le rôle du savoir et de l'éducation dans le processus de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest**

### ***Introduction***

Le présent article présente, à travers l'exemple du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE), le rôle de la recherche en éducation dans le processus de renforcement de l'intégration africaine.

L'éducation constitue le fondement même du développement socioéconomique, politique et culturel d'une nation. Pourtant, aussi paradoxal que cela puisse paraître, ce secteur ne bénéficie pas, dans bon nombre de pays, notamment ceux dits « en voie développement », de toute l'attention qui aurait dû lui être portée. En effet, l'éducation est confrontée depuis plus près de trois décennies à une série de crises conjoncturelles et rencontre de graves difficultés en Afrique subsaharienne et singulièrement dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Nous vivons actuellement dans l'ère de la société de l'information et du savoir qui place la connaissance comme principal vecteur du développement et de la création de richesses. Il est par conséquent logique que la demande éducative enregistre un bond quantitatif en Afrique. Or, l'offre éducative est loin de répondre aux attentes de la demande, malgré les actions d'envergure entreprises dans ce secteur par les Etats africains avec l'appui des partenaires au développement et de la société civile. Le rapport mondial 2011 de l'Education Pour Tous (EPT) indique que les défis de l'éducation pour tous avant l'horizon 2015 et les Objectifs Educatifs du Millénaire ne sont pas



## Djénéba Traoré

encore relevés dans plusieurs pays africains en raison des conflits armés et de la pauvreté.

Si l'éducation est en crise en Afrique, qu'en est-il de la recherche en éducation censée trouver des solutions aux problèmes liés à ce secteur ?

En Afrique subsaharienne tout particulièrement, la recherche en éducation n'est que faiblement prise en considération dans le processus d'universalisation de l'éducation.

Il apparaît clairement que la recherche en éducation ne représente pas une priorité pour les Départements de l'Education en prise avec une grave crise conjoncturelle depuis la fin des années 1970. La visibilité même des chercheurs africains et de leurs travaux de recherche étant très faible durant ces années, le peu d'attention prêtée à ce sous secteur par les pouvoirs publics peut s'interpréter comme une conséquence logique de cette situation.

Face à ce constat, il devenait nécessaire et urgent de créer des structures pérennes capables de prendre en compte le besoin de travaux de recherche sur les questions éducatives en Afrique, ainsi que le renforcement des capacités des chercheurs du continent.

C'est dans ce contexte que deux réseaux ont été créés: en 1988 ERNESA (Educational Research Network for Eastern and Southern Africa) pour l'Afrique de l'Est et du Sud et en 1989 le ROCARE/ERNWACA pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Créé le 12 février 1989 à Freetown en Sierra Leone, le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE), en anglais ERNWACA (Educational Research Network for West and Central Africa) est depuis deux décennies, actif dans le domaine de la recherche en éducation, en vue de contribuer à l'amélioration des pratiques et des politiques éducatives en Afrique de l'Ouest et du Centre. Le ROCARE se caractérise par son envergure sous-régionale et l'implication de chercheurs provenant des 16 membres du Réseau et collaborant sur des thématiques liées à la gestion des systèmes éducatifs africains.

### ***Le cas du ROCARE***

En Afrique, savoir et connaissance riment encore souvent avec maturité d'âge et sagesse. Le savoir était et est toujours considéré comme une « arme secrète » détenue par une catégorie d'individus ou des groupes sociaux. La célèbre phrase du vieux sage africain Amadou Hampâté Bâ en 1960 au Conseil Exécutif de l'UNESCO : « En Afrique un vieillard qui meurt est une bibliothèque qui brûle », souligne le caractère de restrictif du partage du savoir en Afrique. Or, nous vivons à l'heure actuelle dans l'ère de l'information et du savoir où l'accent est mis par la Communauté Internationale sur la nécessité de démocratiser les connaissances pour arriver à un développement global. Le rôle de la construction du savoir via l'éducation est devenu un sujet porteur de réflexion.

Mais, quels sont les définitions des concepts savoir, connaissance et éducation?

- Le « savoir » désigne une construction mentale individuelle qui peut englober plusieurs domaines de connaissance. Pour Littré (1877), ce terme ne s'employait qu'au singulier et était défini comme « Connissance acquise par l'étude, par l'expérience ».
- La « connaissance » se réfère, quant à elle, à un domaine précis extérieur au sujet : connaissance d'une langue, d'une discipline. Ce terme s'emploie généralement au pluriel : connaissances usuelles, connaissances pratiques, base de connaissances, etc.
- Le mot « éducation » est directement issu du latin « educatio » de même sens, lui-même dérivé de « ex-ducere » (ducere signifie conduire, guider, commander et ex, « hors de » : faire produire (la terre), faire se développer (un être vivant)). L'éducation par conséquent est l'action de développer un ensemble de connaissances et de valeurs morales, physiques, intellectuelles, scientifiques... considérées comme essentielles pour atteindre le niveau de culture souhaitée. L'éducation permet de transmettre d'une génération à l'autre la culture nécessaire au développement de la personnalité et à l'intégration sociale de l'individu.

## Djénéba Traoré

En faisant de la recherche en éducation le domaine d'expertise du ROCARE, les pères fondateurs du réseau visaient à établir en Afrique les conditions de recherche répondant aux normes internationales en vigueur, en vue de renforcer les capacités des chercheurs africains et d'amener le réseau à contribuer significativement à l'amélioration du système éducatif par des travaux de recherche de qualité. L'amélioration des pratiques et politiques éducatives devaient conduire au développement socio-économique en Afrique.

Toutefois, dans le contexte difficile de la fin des années 1980 et le début des années 1990 marquées par la récession économique et la crise des systèmes éducatifs africains, comment convaincre les pouvoirs publics de l'importance de la recherche en éducation et des potentialités du ROCARE dans la résolution de cette crise?

Pour ce faire, le Réseau a procédé au cours des années 1990 à la mise en œuvre d'un plaidoyer efficace auprès de ses premiers partenaires que sont les Ministères en charge de l'Education des pays membres pour sensibiliser et informer sur la nécessité de faire précéder la mise en œuvre des pratiques et politiques éducatives par des travaux de recherche. Les travaux de recherche du ROCARE sont axés sur la recherche collaborative, allant au-delà des frontières géographiques, linguistiques et disciplinaires.

En 2005, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) distinguait le ROCARE de son label « Centre d'Excellence ». Depuis 2009, le réseau entretient également des liens étroits de collaboration avec la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à travers sa contribution aux Programmes de l'Organisation sur l'éducation, la recherche, la Science, la Technologie et l'Innovation et sa participation au Jury du Prix des Femmes Scientifiques Africaines.

Pour le ROCARE, l'intégration africaine n'est pas un vain mot. En effet, le réseau l'un des seuls en Afrique réunissant les chercheurs anglophones et francophones de 16 pays membres (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, République Centrafricaine, Sénégal, Sierra Leone et Togo).

## Le rôle du savoir et de l'éducation

Les membres du ROCARE sont issus de diverses institutions nationales comme les universités, les écoles de formations d'enseignants, les centres de recherche, les gouvernements et les ONG. Le réseau compte actuellement 756 chercheurs dont 30% de femmes.

Afin de pouvoir contribuer de manière significative à l'amélioration des pratiques et des politiques éducatives, le ROCARE a mis en place des dispositifs visant à pourvoir de meilleures conditions de recherche et à amplifier la voix des chercheurs africains en éducation. Le logo du ROCARE qui est un signe multiplicateur amplifiant les voix dans l'univers et favorisant à ce titre le développement de la société par la création de nouvelles paroles, symbolise la volonté forte des membres du réseau d'être entendus et de jouer un rôle novateur dans le processus de l'amélioration des systèmes éducatifs en Afrique.

En vue de concrétiser cette mission, le ROCARE s'est assigné les objectifs spécifiques suivants:

- Renforcer la capacité nationale et régionale en recherche et évaluation des politiques ;
- Améliorer la qualité et la pertinence de la recherche en éducation pour les praticiens et les décideurs politiques ;
- Communiquer les résultats de recherche, afin de stimuler le dialogue social et politique.

Les principales activités menées par le ROCARE sont :

1. Le Programme ROCARE de Subventions pour la Recherche Interdisciplinaire.
2. L'Agenda Panafricain de Recherche sur l'Intégration Pédagogique des Technologies de l'Information et de la Communication (PanAf).
3. L'étude transnationale « Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre - Apprendre des Expériences Intersectorielles : Eau – Santé – Education ».
4. La publication Scientifique.

## Djénéba Traoré

- Le Programme ROCARE de Subventions pour la Recherche Interdisciplinaire représente le plus vaste projet du ROCARE en matière de couverture géographique et de mobilisation des ressources humaines. Il s'adresse aux jeunes chercheurs doctorants, enseignants et administrateurs pour le renforcement de leurs capacités en recherche et en rédaction. Le programme finance en moyenne 25 projets de recherche par an traitant des thèmes prioritaires de recherche sur les questions éducatives des pays membres du ROCARE. Il permet en outre d'assurer la relève de chercheurs qualifiés et joue un rôle essentiel dans les échanges entre jeunes chercheurs africains.

Le Programme ROCARE des Subventions de Recherche a été spécialement conçu en vue d'assurer la relève et de constituer une masse critique de chercheurs expérimentés, capables, d'une part, de conduire des recherches selon une méthodologie de recherche fiable et efficace et, d'autre part, de publier des articles scientifiques de qualité.

- L'Agenda Panafricain de Recherche sur l'Intégration Pédagogique des Technologies de l'Information et de la Communication (PanAf). Le projet a pour principal objectif de déterminer comment et dans quelles conditions un usage efficient des technologies de l'information et de la communication (TIC) peut contribuer à améliorer les enseignements et les apprentissages en Afrique et rendre le savoir accessible à tous.

Le projet regroupe quatre régions d'Afrique, notamment, l'Afrique de l'Est, du Sud, de l'Ouest et Centrale, favorisant ainsi le dialogue entre les chercheurs, les décideurs politiques et d'autres acteurs de l'éducation. L'impact du projet est considérable. En effet, il a permis entre autres :

1. d'accroître la capacité d'analyse des chercheurs sur l'intégration et l'utilisation pédagogique des TIC sur la base des données collectées sur l'intégration pédagogique des TIC dans les 12 pays membres du projet (Afrique du Sud, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Ouganda, République Centrafricaine, Sénégal). Ces données sont disponibles sur l'Observatoire du projet ([www.observatoiretic.org](http://www.observatoiretic.org)).

## Le rôle du savoir et de l'éducation

2. de promouvoir et renforcer la coopération Sud-Sud entre les universités africaines et les chercheurs des pays membres du projet et au-delà, à travers des échanges académiques sur la problématique de l'intégration pédagogique des TIC.
  3. de renforcer les capacités des chercheurs en rédaction scientifique à travers la tenue d'ateliers à cet effet.
  4. de créer un dialogue politique fort et constructif entre les décideurs politiques, les praticiens et les chercheurs durant les ateliers et les rencontres internationales que le PanAf a organisé ou auquel il a pris part. Ce dialogue a contribué à accroître l'intérêt général pour l'intégration des TIC dans l'Education. En outre, les acteurs de l'école ont grâce au projet pu mieux prendre conscience du fait qu'une meilleure utilisation des nouvelles technologies à l'école pouvait contribuer à améliorer la qualité des enseignements-apprentissages et de la gestion scolaire.
  5. L'information et la sensibilisation du grand public via les médias qui ont couvert les réunions du PanAf.
- L'étude transnationale « Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre – Apprendre des Expériences Intersectorielles : Eau – Santé – Education » est une recherche transnationale menée par le ROCARE dans six pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Mali, Niger, Sénégal). L'objectif principal de cette étude est d'offrir «aux décideurs politiques des résultats utilisables tout en veillant à ce que le processus respecte les normes scientifiques de qualité ». Ainsi, le ROCARE s'est engagé à centrer la réflexion sur l'analyse des relations de pouvoir à travers un examen critique des interactions entre les différents acteurs, à savoir les institutions administratives et politiques du pouvoir central et les collectivités décentralisées.

Les six pays membres du projet présentent des situations d'études communales et certaines approches d'intégration intersectorielles analogues. Les capacités de recherche des équipes nationales, ainsi que leurs aptitudes à réinvestir et disséminer les acquis d'une telle recherche ont été prises en compte dans la sélection des pays. L'étude interroge de façon systémique les différentes expériences de gouvernance locale et

tente de répondre sur la base de faits objectivement identifiés à une question fondamentale : la décentralisation, en général, et celle de la fourniture des services sociaux de base, en particulier, est-elle viable et a-t-elle permis le développement de compétences aux niveaux local et communautaire ? Un autre intérêt de cette analyse globale de la responsabilisation des acteurs locaux est la mesure du degré de synergie entre les structures locales pour optimiser l'utilisation des ressources et satisfaire avec plus d'efficacité et d'efficience les besoins de la population. L'étude permettra également de savoir si la décentralisation a apporté aux communautés locales un plus comparativement au mode de gouvernance antérieur.

Enfin, les chercheurs impliqués vont acquérir des savoirs et savoir-faire qui seront réinvestis dans d'autres expériences d'accompagnement de ce processus complexe.

Le projet fait partie des recherches transnationales impliquant au minimum 4 pays menées par les chercheurs expérimentés du ROCARE sur les thématiques liées à l'éducation.

- La publication scientifique du ROCARE est visible à travers les revues, *Revue Africaine de la Recherche en Education (RARE)*, en anglais *Journal of Educational Research in Africa (JERA)* et la revue *African Education Development Issues (AEDI)*. Le RARE est axée sur les sciences sociales. Elle vise à promouvoir la recherche propre aux contextes africains et à fournir aux enseignants, éducateurs, administrateurs et décideurs des ressources pour une compréhension analytique des questions éducatives en Afrique. L'AEDI offre aux chercheurs récipiendaires du Programme ROCARE des Subventions de Recherche, mentionné plus haut, un espace privilégié pour la publication de leurs résultats de recherches.

### **Conclusion**

L'exemple du ROCARE montre combien il est important de mener des recherches transnationales impliquant des chercheurs de différents horizons

## Le rôle du savoir et de l'éducation

pour parvenir à des résultats probants en termes de savoirs et de connaissances. La collaboration entre chercheurs provenant de différentes aires géographiques, de cultures et de religions différentes est un facteur qui promeut l'intégration africaine et est source de synergie pour les chercheurs.

La recherche en éducation permet de faire un état des lieux exhaustif, de poser des questions de recherche pertinentes, d'effectuer des recherches pertinentes sur le terrain en interrogeant les groupes cibles à l'aide d'outils méthodologiques précis et fiables, d'analyser les données de manière scientifique et de proposer des solutions et ou de formuler des recommandations.

Une éducation de qualité doit dans les conditions normales conduire à la connaissance et au savoir structuré.

Aujourd'hui, le savoir est devenu une source incontournable de création de richesses et la transformation de l'information en savoir devient par conséquent un impératif majeur du système éducatif.

Il est important de placer les ressources humaines au centre du développement et de mettre en place des dispositifs efficaces en vue de renforcer les capacités humaines et institutionnelles.

Les ressources humaines deviennent plus performantes lorsqu'elles œuvrent ensemble sur un objectif commun, tout en tenant compte de leurs spécificités environnementales.

C'est cette expérience que mène le ROCARE depuis sa création, avec de nombreuses difficultés, certes, mais avec des résultats édifiants.



*Références Bibliographiques :*

ROCARE (1997) : Négligée et sous-estimée, la recherche en éducation en Afrique centrale et Afrique occidentale : une synthèse d'études nationales du ROCARE, Bamako.

ROCARE & Université de Montréal (2006) : Intégration des TIC dans l'éducation en Afrique de l'Ouest et du Centre (Phase II) : Recherche-action formation des enseignants intégrant les TIC dans leurs pratiques pédagogiques. Rapports et liens dans la section « Pays » du site : [www.afriquetic.org](http://www.afriquetic.org).

Traoré, D. (2007) : Intégration des TIC dans l'éducation au Mali : état des lieux, enjeux et évaluation. *Distances et savoirs*, (5)1, pp. 67-82, cf. [www.cairn.info/revue-distances-et-savoirs-2007-1-page-67.htm](http://www.cairn.info/revue-distances-et-savoirs-2007-1-page-67.htm).

[www.toupie.org](http://www.toupie.org).

[fr.wikipedia.org/wiki/Éducation](http://fr.wikipedia.org/wiki/Éducation).

Rapport Mondial de Suivi de l'Education,  
cf. <http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/>.

PanAf : [www.panaf-edu.org](http://www.panaf-edu.org).

ROCARE : [www.rocare.org](http://www.rocare.org).

*John Igue*

# **L'intégration économique en Afrique de l'Ouest**

## **1. Introduction**

Les préoccupations d'intégration régionale sont séculaires en Afrique de l'Ouest. Depuis le Moyen-Âge à ce jour, on peut identifier quatre niveaux d'intégration régionale selon les différents contextes sociopolitiques.

Le premier niveau est celui de la formation des empires du Moyen-Âge (empires du Ghana, du Mali et Songhaï), le second niveau est celui de l'éclatement de ces empires, mais remplacé par le commerce caravanier transrégional fondé sur la circulation du cauri comme facteur d'intégration régionale, le troisième niveau est celui de la période coloniale avec la formation de la Fédération d'Afrique Occidentale Française (AOF) et le quatrième correspond aux expériences actuelles d'intégration axées sur la Communauté Economique d'Afrique de l'Ouest (CEAO), la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union du Fleuve Mano (UFM) et l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA).

Ce processus connaît une adaptation constante que lui confère en même temps un certain intérêt. Mais l'enjeu de la question aujourd'hui est plus lié à l'évolution actuelle du monde caractérisée par un meilleur recentrage des intérêts économiques au niveau régional et mondial. En effet, lorsqu'on analyse les mécanismes actuels du fonctionnement de l'économie mondiale, on constate que les groupements régionaux, à travers la naissance de plusieurs blocs, sont devenus des cadres incontournables pour la négociation des accords commerciaux favorables. L'interdépendance des économies

accrue par des accords de libre échange nécessite des modes de régulation entre les différents partenaires de l'échange. On peut donc dire que les préoccupations d'intégration régionale telles qu'elles se manifestent actuellement, sont une réponse à la globalisation.

Le premier intérêt de l'intégration serait de permettre aux Etats-nations actuels d'être interdépendants en favorisant la création des pôles autocentrés. Elle permettra aussi à l'Afrique de fonctionner à partir des avantages comparatifs. On peut donc dire que l'intégration régionale s'impose comme devant conférer plus de lisibilité aux investisseurs qui voudraient faire des affaires en Afrique. Sur cette base, la construction des espaces régionaux dynamiques et fonctionnels, devient donc incontournable au regard des enjeux historiques, politiques et économiques.

## ***2. Les différentes expériences d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest***

L'Afrique de l'Ouest se présente comme la partie du Continent où les initiatives en faveur des regroupements régionaux ont été les plus nombreuses. Depuis 1952, date de la constitution de la Mission d'Aménagement du fleuve Sénégal, la création de plus de 42 organisations de coopération régionale a été envisagée ou réalisée. Une telle floraison s'explique en partie par le progrès accompli dans cette partie du continent dans la lutte de libération et la prise de conscience politique suite aux avantages de la traite des esclaves particulièrement développée dans cette sous-région. Le reflux des esclaves du nouveau monde vers leur pays d'origine a hâté l'émancipation de l'Afrique de l'Ouest comparée aux autres régions du continent. Mais ce besoin est d'autant plus fort ici qu'il trouve sa réponse dans l'histoire des grands Empires à travers lesquels il existe à la base une prise de conscience vis-à-vis des avantages de l'intégration régionale. Ainsi, l'éclatement des anciennes structures régionales au profit des Etats-nations à faible capacité économique a rendu très critique la question de marché.

Des expériences d'intégration et de coopération régionales, trois fonctionnent encore correctement : la CEDEAO, l'UFM et l'UEMOA. Malgré les difficultés que chacune de ces expériences connaissent, c'est par rapport à

## L'Intégration économique

elles que les dirigeants africains ont pris de sérieuses options pour améliorer le cadre institutionnel du développement.

### 2.1 La CEDEAO

Projet d'intégration régionale sur une échelle plus vaste, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a vu le jour le 28 mai 1975 à Lagos. Elle compte tous les 15 Etats de la sous-région, à la différence de la CEAO dont le champ d'action se limitait uniquement aux anciennes colonies françaises. Prévue pour fonctionner comme un Marché Commun Africain, elle s'est imposée des étapes bien précises pour le désarmement et l'harmonisation des tarifs douaniers. Ces étapes tiennent compte du niveau inégal de développement entre pays économiquement viables (Nigeria, Ghana, Côte-d'Ivoire et Sénégal) et ceux les moins développés constitués des 11 autres pays restants. Mais, lors du sommet de Conakry en mai 1983, elle a procédé à un nouveau classement qui fait état de trois catégories de pays : avancés, intermédiaires et moins développés. L'objectif recherché à travers ces différents classements est de favoriser les Etats de la Communauté dont le budget dépend de la fiscalité comme c'est le cas du Bénin.

Malheureusement, la CEDEAO est restée au niveau de la formulation des principes plutôt que de résultats concrets. Ainsi, les différents protocoles et projets adoptés par les Etats membres comme celui sur la libre circulation des personnes et des biens, sur l'harmonisation progressive des tarifs douaniers, ainsi que le projet d'une zone monétaire unique n'ont connu aucun progrès. Par exemple, le protocole en matière de la libre circulation des personnes et du droit d'établissement des citoyens de la CEDEAO lancé en 1979, a connu deux ans de retard pour être ratifié. Même ratifié, celui-ci fut mis en veilleuse par la généralisation des cartes de séjour dans toute la zone. La création d'une zone monétaire unique à l'horizon 1994 a été repoussée à l'horizon 2020.

Sur le plan commercial, la part du commerce intra-régional officiel dans les exportations totales des Etats reste insignifiante, seulement de 3,9% à 4,9%

entre 1980 et 1988<sup>1</sup> et actuellement plafonné à 12% seulement. Les seuls résultats tangibles concernent les projets de coopération fonctionnelle ou thématique, en particulier la construction de routes intra-communautaires et le projet INTELCOM 1 qui a pour objectif de réaliser les liaisons téléphoniques inter-Etats, d'une capitale à l'autre et d'une frontière à l'autre. Ce projet qui est entièrement financé par le fonds de la CEDEAO a permis de couvrir les 80% des besoins de la sous-région en téléphone. La plus grande réussite de la CEDEAO est plutôt celle de la résolution des crises sociopolitiques et son engagement pour le processus démocratique actuel.

## 2.2 L'UFM

L'Union du Fleuve Mano (UFM) fut créée le 3 octobre 1973 à Maléma en Sierra Léone, entre le Libéria et la Sierra-Léone au départ. Elle fut élargie à la Guinée en 1979. La création de cette union vient du Président Tubman qui invita en 1964 ses pairs ivoirien, sierra léonais et guinéen à créer une zone de libre échange devant servir de tremplin à la réalisation de l'Unité Africaine. L'Union du fleuve Mano est un modèle d'intégration des marchés, accompagnée de quelques équipements dans le domaine agricole, industriel, de transport et de télécommunication. Elle a connu l'adhésion de la Côte d'Ivoire ces dernières années.

## 2.3 L'UEMOA

L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) est née en marge de la réunion de Dakar de janvier 1994, concernant la dévaluation du FCFA, pour remplacer la CEAO appelée à disparaître très prochainement. Elle regroupe les 8 Etats membres de l'Union Monétaire Ouest-Africaine. Ainsi, à la différence de la CEAO, la Mauritanie est exclue de l'UEMOA, n'étant pas membre de l'UMOA ; elle est remplacée par le Togo qui n'était pas, non plus, membre de la CEAO. Elle s'est élargie à la Guinée-Bissau par la suite.

1 Bach, D.C. : Afrique de l'Ouest. Organisations régionales, Espaces nationaux et Régionalisme transétatique: les leçons d'un mythe, in : *L'Afrique Politique*, 1994, édition Karthala, pp. 93-118.

## L'Intégration économique

Les objectifs de l'UEMOA sont définis comme suit :

- « renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé » ;
- « assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale » ;
- « créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune » ;
- « instituer une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes, notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transport et télécommunication, environnement, agriculture, énergie, industries et mines » ;
- « harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des Etats membres et particulièrement le régime de la fiscalité ».<sup>2</sup>

Comme on peut le constater, ces objectifs sont peu différents de ceux affichés par les organisations régionales déjà existantes. Il se pose alors la question de savoir pourquoi a-t-on besoin de créer l'UEMOA pendant que les anciennes institutions régionales ont du mal à bien fonctionner. Est-il réaliste de travailler dans le cadre d'une seule union monétaire lorsque toute la sous-région projette pour la première décennie du 21<sup>ème</sup> siècle la création d'une monnaie communautaire ? Enfin, quel avenir accorder à une telle union sans le Nigeria et le Ghana ? Là apparaît clairement la question de l'emprise des puissances colonisatrices sur la manière dont se structure l'espace ouest-africain et se développent les relations dans la zone. Cette habi-

2 Cf. Traité Modifié de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, Art. 4, disponible en ligne à : <http://www.uemoa.int/Documents/TraitReviserUEMOA.pdf>.

tude de vouloir à tout prix contrôler les anciens empires coloniaux est pourtant en contradiction avec les discours de ces mêmes puissances colonisatrices sur la question de la liberté, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et sur la bonne gouvernance ; elle est aussi en opposition flagrante avec la volonté des populations de voir s'organiser autrement la sous-région. Ces différentes contradictions constituent à nos yeux la plus grande faiblesse du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Au total, le bilan des différentes expériences d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest est globalement contrasté. Les causes de leurs difficultés sont nombreuses, tels les intérêts nationaux à courte vue, les contraintes structurelles des Etats et les difficultés de réguler le marché.

### **3. *Les objectifs affichés***

Ces objectifs sont nombreux et varient selon les institutions. On peut cependant les regrouper en quelques points : historique, politique, économique et social. Sur le plan historique les préoccupations d'intégration régionale sont toujours justifiées comme devant répondre à la balkanisation de l'Afrique et au besoin du panafricanisme prôné par les pères des indépendances africaines. Elles doivent aussi permettre à l'Afrique de mieux faire face aux ruptures des équilibres de base engendrées par la colonisation.

Sur le plan politique, les communautés économiques régionales (CER) permettent aux Etats de resserrer leurs liens face aux défis communs comme les difficultés de l'environnement, les crises politiques et de gestion économique. Elles doivent apporter à l'Afrique une certaine solidarité pour mieux négocier ses intérêts dans le monde et mieux faire face aux défis communs comme la négociation des accords avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de partenariat économique et commercial avec l'Union européenne. Au plan économique, les expériences d'intégration doivent apporter de réponses efficaces aux difficultés du marché dues le plus souvent à la forte emprise des activités de traite et à la logique rentière des Etats dans leur fonctionnement actuel. C'est aussi à travers les grands ensembles régionaux qu'on peut faire face correctement aux réformes ma-

## L'Intégration économique

croéconomiques imposées par la libéralisation des marchés et la mondialisation de l'économie, qu'on peut enfin assurer une meilleure connectivité des Etats et créer un environnement propice à la promotion du secteur privé et au règlement des difficultés liées à la bonne circulation des facteurs de production. Quant à l'aspect social, l'intégration régionale doit favoriser un meilleur encadrement de la jeunesse à travers une formation scolaire et universitaire de plus en plus exigeante. Elle peut aussi offrir une meilleure plate-forme à la promotion de la femme par la prise en compte de la question du genre.

### **4. Les acquis de l'intégration régionale**

Ces acquis sont importants et varient selon les communautés économiques en raison de leurs mandats dont la nature diffère quelque peu d'une expérience à une autre. Certains de ces acquis s'inscrivent parfaitement dans les objectifs poursuivis dès le départ. Les plus significatifs touchent plusieurs domaines.

#### *4.1 La facilitation du commerce*

Ce volet reste la préoccupation majeure des CER à travers les réformes engagées. Il porte sur plusieurs actions comme la levée des barrières juridiques, des contraintes aux frontières, l'amélioration des infrastructures de desserte, le renforcement des contrôles juxtaposés par les services de douane dans plusieurs postes frontaliers.

#### *4.2 La promotion du secteur privé*

Elle se manifeste par l'organisation de plusieurs groupes d'acteurs à travers la création d'une section chargée de cette activité à l'intérieur des différents secrétariats des CER.



#### *4.3 La coopération en matière des infrastructures*

Cet aspect est capital dans les activités des CER. Il revêt plusieurs dimensions. Mais compte tenu de l'ampleur des activités menées dans ce secteur, seulement deux aspects méritent d'être signalés :

- L'amélioration physique des équipements existants ;
- La gestion de ces infrastructures à travers les problèmes liés à la facilitation des échanges et aux procédures aux frontières.

#### *4.4 La lutte contre les calamités naturelles et les grandes endémies*

Cette activité prend de plus en plus de l'importance dans les agendas des CER en raison d'une part, de la sécheresse qui menace la plupart des pays se soldant par un déficit céréalier important, d'autre part, du développement des maladies endémiques comme le VIH SIDA, le paludisme et la tuberculose.

#### *4.5 La promotion de la paix et de la sécurité*

Cette activité fait suite à la persistance des crises sociopolitiques sur l'ensemble du continent aggravé ces dernières années par la mauvaise gouvernance démocratique dans beaucoup de pays. Il en résulte une instabilité sociopolitique qui devient une menace à la paix et à la sécurité, gage d'un développement économique durable.

#### *4.6 Une meilleure gestion des politiques macroéconomiques*

Ce volet constitue la raison d'être des différentes structures d'intégration régionale. Il porte sur plusieurs actions allant des réformes sectorielles jusqu'à la réalisation de certains projets économiques.

#### *4.7 L'harmonisation des politiques monétaires*

Cette question constitue aujourd'hui, l'un des soucis de la CEDEAO. Bien qu'elle y travaille activement afin d'arriver à la création de l'union monétaire à l'horizon 2020. La CEDEAO considère la création de la monnaie

unique comme un facteur important de l'intégration, bien que certains intellectuels soient réservés sur le sujet. Ces derniers estiment que la réussite de l'intégration n'a rien à voir avec une monnaie mais plutôt avec la politique de la convertibilité monétaire.

### **5. Les obstacles à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest**

Les problèmes auxquels sont confrontés les CER et qui bloquent leur épanouissement sont variés et divers. Les plus importants concernent les questions relatives à la gouvernance politique, au chevauchement des institutions existantes, au manque d'une économie diversifiée, au déficit des infrastructures de base, à la fragilité des Etats africains face à la nécessité de bâtir une nation solide.

#### *5.1 De la gouvernance politique*

Ce sujet revêt plusieurs dimensions comme celles relatives à une bureaucratie trop lourde des Etats et des Institutions se traduisant par la lenteur dans les prises de décisions et surtout dans leur mise en application. Il faut plusieurs années pour ratifier les protocoles décidés de commun accord.

#### *5.2 Le chevauchement des institutions*

Celui-ci vient de faire l'objet d'un rapport de la Commission Economique pour l'Afrique à partir de l'ouvrage intitulé : « Etat de l'intégration régionale en Afrique : rationalisation des communautés économiques régionales ». Les auteurs du rapport estiment que ce chevauchement provoque trois défaillances qui se traduisent dans les faits par la faible réalisation des objectifs affichés. Les difficultés qui en résultent portent sur trois aspects :

- Les lacunes inhérentes aux CER ;
- La faiblesse d'appui au niveau national ;
- Les problèmes de coordination entre les différentes CER.

### 5.3 *Le manque d'une économie diversifiée*

A l'exception de quelques cas (Nigeria, Ghana, Côte d'Ivoire), les pays d'Afrique de l'Ouest souffrent d'une structure économique diversifiée et performante. Cela rejait sur une croissance contrastée, toujours en proie aux difficultés des facteurs exogènes. Cette situation entraîne un fonctionnement différentiel des Etats, dû à la manière dont ces derniers cherchent à faire face à leurs difficultés économiques pour se procurer un minimum de ressources de développement.

### 5.4 *La fragilité des Etats africains face à la nécessité de bâtir des espaces régionaux dynamiques*

Cette fragilité ne s'est manifestée que ces dernières années face au processus de démocratisation de la société et aux contraintes des différentes réformes qu'exige cette démocratisation.

Le processus de démocratisation a mis à nu les limites des Etats-nations actuels à travers plusieurs incertitudes qui se manifestent par de profondes désorganisations territoriales telles que :

- La crise de l'Etat comme entité spatiale ;
- Une mobilité complexe et exacerbée ;
- Des espaces lacunaires et striés ;
- Une différenciation spatiale croissante à l'intérieur d'un même territoire.

Face à ces obstacles, les approches de solutions sont nombreuses. Elles portent principalement sur :

- La simplification et l'exécution correcte des mandats ;
- La mise en exécution de certaines réformes ;
- L'élaboration des projets et programmes-phares ;
- Le renforcement de la croissance économique.

Au-delà de ces solutions, se dressent d'autres défis comme les défis financier, de la cohérence des espaces régionaux, de la libre circulation des fac-

## L'Intégration économique

teurs de production et le défi des gains de l'intégration. Ces défis prennent de plus en plus de l'ampleur face aux crises sociopolitiques qui affectent plusieurs Etats. Ainsi, bien que l'intégration régionale soit devenue un enjeu majeur pour le développement de la région, on assiste toujours à la lenteur de ce processus. De nombreux protocoles sont signés par les Etats, mais n'ont jamais donné de résultats conformes aux attentes des populations. Aujourd'hui se posent à travers ces expériences quelques questions cruciales :

- Comment concilier les priorités sur le plan national avec les objectifs des programmes d'intégration régionale en Afrique ? En effet depuis les indépendances, les Etats-nations du continent ont toujours poursuivi un double objectif qui peut paraître contradictoire : bâtir l'Etat-nation à l'intérieur des frontières héritées de la colonisation et réaliser l'intégration régionale pour combattre le sous-développement engendré par la dépendance internationale.
- Comment hiérarchiser les actions à mener à l'intérieur des Etats-nations et dans les différentes expériences en cours pour éviter la duplication des actions ?
- Qui doit financer et réaliser les infrastructures d'intérêt communautaire ?

Sans apporter une réponse claire à ces différentes questions, le progrès des CER sera toujours hypothéqué par les problèmes liés à leur domaine réel d'intervention et à leur appropriation par les populations.



*Claudia Rommel*

## **Les barrières du commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest**

La Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été fondée en 1975, une époque où le commerce entre pays africains est en déclin. Les tâches confiées à la CEDEAO ont été d'améliorer le niveau de vie de sa population, de créer et de préserver la stabilité économique, de cultiver les relations entre les Etats participants et de contribuer au développement de l'Afrique.<sup>1</sup> La CEDEAO n'était pas le seul effort d'intégration. Des organisations d'intégration de plus en plus économique ont été créées dans les dernières décennies en vue de renforcer les liens économiques et la mobilité des personnes, des biens, des services et des capitaux à travers les frontières. En outre, les pays ont formé des organisations régionales afin d'accroître leur propre poids dans le monde.<sup>2</sup>

Le commerce est considéré comme un facteur décisif permettant à un pays d'accéder à la croissance économique et, dans une deuxième étape, donnant à un pays une voix dans les affaires politiques mondiales. Les puissances émergentes comme la Chine, l'Inde ou le Brésil l'ont démontré à l'aide des hauts taux annuels de croissance à travers une combinaison de l'accroissement des exportations et d'une augmentation de la demande intérieure. L'intégration économique régionale vise le même but : la mise en commun et le partage des ressources par la création d'un marché unique. L'expérience,

1 Cf. Article 3(1) du traité de la CEDEAO disponible en ligne à : <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> [27.04.2011].

2 Cf. Alaba, Olumuyiwa B.: *Regional Integration, Trade Facilitation and Development in West Africa*, 2006, disponible en ligne à : <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> [18.02.2011], p. 5.

toutefois, montre les défis de la réalisation de ces objectifs pour un groupe d'états comme contraire à un seul grand pays. La réalisation de la croissance économique dans les pays d'Afrique sub-saharienne est difficile pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le volume des échanges entre les pays d'Afrique sub-saharienne et les pays développés a diminué en termes relatifs. Deuxièmement, ces économies dépendent fortement du secteur primaire et à la suite montrent les mêmes structures d'exportation. Troisièmement, le commerce intra-régional est très faible par rapport aux échanges avec d'autres pays (principalement industrialisés).<sup>3</sup> Cet article va se concentrer sur le troisième aspect et va examiner la raison expliquant ce faible commerce intra-régional au sein de la CEDEAO après avoir rappelé brièvement l'importance de favoriser le commerce en Afrique occidentale.

### ***Le commerce intra-régional comme la solution clé de la croissance économique à l'intérieur d'Afrique de l'Ouest***

L'un des obstacles à la croissance économique plus forte sur le continent africain est le niveau insuffisant des échanges intra-régionaux, a confirmé Maxwell M. Mkwezalamba, le Commissaire aux affaires économiques de l'Union Africaine (UA).<sup>4</sup> Le commerce entre les pays africains est en effet faible par rapport au reste du monde : les pays d'Afrique de l'Ouest n'entretiennent que 8 à 12% du commerce entre eux.<sup>5</sup> En revanche, le commerce intra-régional au sein de l'Union Européenne (UE) est d'environ 70%.<sup>6</sup> La faible part des interactions commerciales au sein de la CEDEAO

3 Cf. Hanink, Dean M. ; Owusu, J. Henry: Has ECOWAS Promoted Trade among Its Members?, 1998, disponible en ligne à : <http://jae.oxfordjournals.org/content/7/3/363.full.pdf> [15.04.2011], p. 363 f.

4 Cf. Cami, Geert (ed.) : Partnership Africa: New Horizons for EU- and Inter-African Cooperation, Friends of Europe international policy summit, 27 September 2010 in Brussels, p. 11.

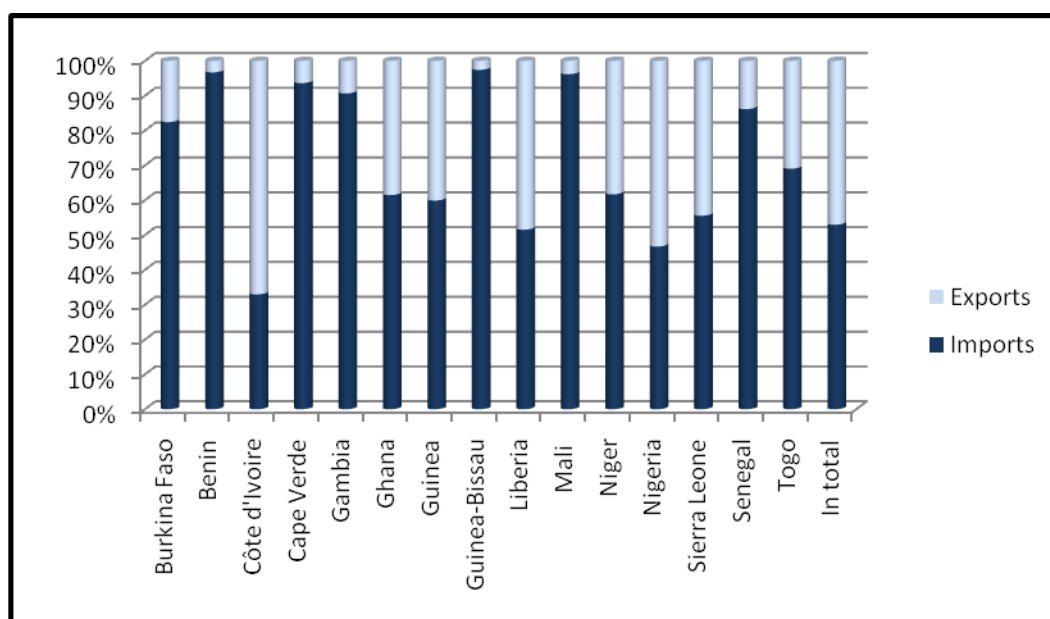
5 Cf. Alaba, 2006, p. 8 f.

6 La comparaison de ces deux échanges commerciaux intra-régionaux peut servir d'indice, mais Iapadre montre que l'échange commercial intra-régional peut être trompeur, entre autres, parce qu'elle est biaisée en ce qui concerne le nombre de pays appartenant à une région. Cf. Iapadre, Lelio : Regional integration agreements

## Les barrières du commerce

montre pourquoi les relations économiques à des pays tiers sont extrêmement importants pour les pays en Afrique de l'Ouest - le principal partenaire économique de la CEDEAO est l'UE.<sup>7</sup> Le graphique suivant montre la proportion des exportations et des importations entre chaque pays ouest-africain et l'Union européenne.

**Graphique 1 : La Balance commercial des Etats membres de la CEDEAO avec l'UE 2009**



Source: graphe préparé par l'auteur à partir des données d'Eurostat<sup>8</sup>

À l'exception de la Côte d'Ivoire et du Nigéria, tous les autres Etats membres<sup>9</sup> de la CEDEAO ont enregistré un déficit commercial en 2009. Un déficit commercial montre que ces pays importent plus en termes de valeur commerciale de l'UE qu'ils n'en exportent vers l'UE. Dans le cas de

and the geography of world trade: Statistical indicators and empirical evidence, in: Philippe de Lombaerde (ed.): Assessment and measurement of regional integration, London, 2006, p. 65-85.

7 Cf. Alaba, 2006, p. 4.

8 Cf. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external\\_trade/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/data/database) [08.12.2010].

9 Le Liberia semble avoir tout juste un excédent commercial sur le graphique mais avait également enregistré un déficit commercial de 34 millions d'euros.



la CEDEAO, la raison pour le déficit peut être trouvée dans la structure des produits d'exportation : les matières premières sont exportées alors que les produits manufacturés sont importés – un héritage du passé colonial où ce modèle commercial a été établi. Cette structure de commerce cause beaucoup de problèmes pour Afrique de l'Ouest. Tout d'abord, il crée un effet dissuasif sur le développement de ses propres industries puisque la nécessité de renforcer les compétences et d'acquérir des technologies pourrait hausser le prix des biens produits au pays au-dessus du prix des mêmes produits venant de l'UE.<sup>10</sup> Deuxièmement, les prix relatifs des matières premières sont déjà en baisse et cette tendance devrait continuer dans l'avenir. Si les pays d'Afrique de l'Ouest continueront à se concentrer sur la production et l'exportation des matières premières, leur revenu va tomber en même temps que la baisse des prix. Il est donc nécessaire pour la CEDEAO de renforcer le commerce intra-africain et de faciliter la circulation des marchandises dans la région afin de surmonter le problème de structure des produits d'exportations. Si les conditions sont réunies où il est moins cher d'acheter un produit fabriqué à partir d'un pays voisin de l'Afrique de l'Ouest que l'importation du même produit de l'UE, cela créerait un nouvel élan à l'industrie dans la région. Mais comment parvenir à ces conditions? Puisque les coûts de production sont susceptibles d'être plus haut au début à cause des coûts initiaux d'acquisition de technologies et de connaissances, la réduction des coûts de transport pourrait être le facteur décisif. Les distances géographiques plus rapprochées devraient faciliter la livraison et à son tour, le coût des produits. Comment réduire les coûts de transport en Afrique de l'Ouest sera discuté plus tard. En dehors de la proximité, il y a un autre avantage dans le commerce dans la même région. Les habitudes de consommation des personnes présentent probable-

10 Naturellement il est toujours plus cher de démarrer une nouvelle entreprise que faire marcher une entreprise existante. En raison du manque d'expérience et d'expertise dans le secteur industriel, ces prix initiaux seront probablement beaucoup plus grands au sein de la CEDEAO. Le rapport Doing Business 2010 de la Banque Mondiale montre qu'en moyenne il faut 38 jours (sans tenir compte de la Guinée-Bissau, la moyenne est réduite à 25 jours) pour démarrer une entreprise en Afrique de l'Ouest. Dans l'UE cela prend 15 jours en moyenne pour lancer une entreprise. Cf. <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business> [11.05.2011].

## Les barrières du commerce

ment de grandes similitudes. Il est donc plus facile pour les entreprises à développer des produits pour le marché voisin.

La CEDEAO se sert depuis ses débuts en 1975 des outils pour développer un marché commun : la libéralisation du commerce en abolissant les barrières tarifaires et non tarifaires du commerce, en adoptant un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune et en permettant la libre circulation des personnes, des biens, des services et du capital.<sup>11</sup> Hanink et Owusu ont examiné si ces outils de la CEDEAO ont augmenté le commerce intra-régional. Ils ont comparé les données de 1973, date avant la fondation de la CEDEAO à celles de 1993 et n'ont trouvé aucune preuve que la CEDEAO a favorisé les échanges au sein de la région. Néanmoins, il n'a pas non plus entravé le processus.<sup>12</sup> Une raison pour le faible succès de la CEDEAO se trouve dans le manque de la volonté politique pour abolir les obstacles actuels aux échanges au sein Afrique de l'Ouest. Les gouvernements nationaux ont été réticents en raison de leur crainte de perdre une part importante de leurs revenus (de l'élimination des droits de douane) et d'exposer leur économie à la concurrence accrue. Certes, la libéralisation est controversée car elle est toujours liée à des coûts d'adaptation. Néanmoins, jusqu'à présent aucun pays n'a réussi à maintenir une forte croissance économique sans ouverture au commerce international.<sup>13</sup>

11 Cf. Article 3(2) du traité de la CEDEAO disponible en ligne à : <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> [06.05.2011].

12 Cf. Hanink and Owusu, 1998, p. 380.

13 La raison de ceci est le fait que la recette provenant de l'exportation est un élément fondamental de l'économie d'aujourd'hui. Cf. IMF Survey, 2005, disponible en ligne à : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2005/012405.pdf> [29.05.2011], p. 14.

## ***Les obstacles au commerce au sein de l'Afrique de l'Ouest***

Plusieurs problèmes constituent des obstacles aux flux des échanges au sein de l'Afrique de l'Ouest. Il peut s'agir de restrictions traditionnelles des barrières tarifaires et non tarifaires telles que les quotas des déficits (infra) structurels. La forme traditionnelle de la restriction commerciale est l'imposition de tarifs. Depuis les années 1980, les Etats ouest-africains ont sensiblement réduit les tarifs d'une moyenne de 38% dans la période de 1980 jusqu'en 1984 à une moyenne de 13% entre 2000 et 2004.<sup>14</sup> Néanmoins, les gouvernements insistent sur les revenus tirés de tarifs, ce qui entrave encore davantage la suppression des tarifs douaniers. Au Cap-Vert, le revenu tarifaire des droits d'importation représente un quart des recettes totales du gouvernement, en Gambie il constitue un tiers tandis que le Nigeria ne reçoit que 4,7% des recettes publiques des droits de douane.<sup>15</sup> Une autre raison pour le maintien des tarifs est la protection des industries nationales contre la concurrence étrangère.<sup>16</sup> Toutefois, une concurrence supplémentaire peut être bénéfique pour une économie nationale car celle-ci peut apprendre des nouveaux concurrents en termes de technologie, les pratiques commerciales et normes de production et surtout qu'un grand marché est susceptible d'être plus attractif pour les investissements étrangers.<sup>17</sup> En outre, des études menées par la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) montrent que les entreprises enregistrent plus de pertes en raison des retards à la frontière, du manque de transparence et de prévisibilité que les gouvernements ne perçoivent des droits de douane.<sup>18</sup> En outre, les consommateurs profitent de la baisse des prix qui

14 Cf. Alaba, 2006, p. 9.

15 Cf. *ibid.*, p. 10.

16 Cf. *ibid.*, p. 9.

17 Cf. Evans, David ; Holmes, Peter; Mandaza, Ibbo : SADC : The cost of non-integration, Harare : Sapes, p. 8 ff.

18 Cf. United Nations Commission for Africa (ECA) : Trade Facilitation and Intra-African Trade, in: Assessing Regional Integration in Africa IV : Enhancing Intra-African Trade, 2010, disponible en ligne à : <http://www.uneca.org/aria4/ARIA4Full.pdf> [13.04.2011], p. 195.

## Les barrières du commerce

peut stimuler la demande. En fin de compte l'investissement dans des conditions d'échanges intra-régionales supplémentaires sera payant pour les gouvernements et les entreprises en Afrique de l'Ouest.

Pendant qu'une réduction des tarifs est importante pour faciliter le commerce, il ne peut pas être la seule mesure pour faciliter les relations commerciales. C'est ce que montre clairement le fait que les réductions tarifaires considérables entrepris dans les années 1980 n'ont pas donné une expansion notable du commerce intra-régional. Il ya des mesures à prendre, qui peuvent avoir un effet beaucoup plus grand : la réduction des barrières non tarifaires. Ce qu'on appelle les barrières non tarifaires sont les types de mesures provoquant les mêmes restrictions que les tarifs. Sous certaines conditions, cela s'applique à des règles et des normes. La Conférence des Nations Unies du Commerce et le Développement (CNUCED) estime qu'environ 10% de la valeur du commerce mondial est utilisé pour la conformité aux règlements d'importation et d'exportation telles que les normes sanitaires et phytosanitaires.<sup>19</sup> Cette illustration montre qu'ils représentent un fardeau considérable sur les échanges. Ceci est particulièrement problématique dans le cas des matières premières, car le coût de transaction (acquisition d'informations sur la norme applicable) est plus élevé par rapport à sa valeur que pour les produits manufacturés.<sup>20</sup> La CEA recommande l'harmonisation des normes nationales à celles suggérées par les organismes internationaux comme l'Organisation internationale de la normalisation (ISO). Cela permettrait de faciliter la production et l'exportation des marchandises selon un ensemble de critères au lieu des normes différentes de chaque marché de destination.<sup>21</sup> Bien que ce soit une solution possible pour les normes, une approche différente est nécessaire pour les règles d'origine.

Les règles d'origine sont un élément nécessaire d'une zone de libre-échange dans laquelle seuls les membres conservent de différents tarifs extérieurs. Ceux-ci indiquent les conditions dans lesquelles un produit est considéré comme un produit «domestique» provenant de cette région et donc se déplaçant librement entre les pays appartenant à la zone de libre-échange. Les

19 Cf. Alaba, 2006, p. 13 f.

20 Cf. ECA, 2010, p. 222 f.

21 Cf. *ibid.*, p. 223.

règles d'origine ont pour but d'empêcher qu'une entreprise tire profit des différents niveaux de tarif extérieur par transbordement d'un état tiers à travers le pays de la CEDEAO avec les tarifs les plus bas. Bien que d'une part, ces règles semblent nécessaires, elles présentent deux inconvénients fondamentaux : premièrement, il convient de déterminer si en effet un produit s'est qualifié pour l'étiquette "produit régional" à travers par exemple la fixation d'un pourcentage minimum de la contribution régionale dans le traitement qui, dans certains cas, sera difficile à déterminer. Le deuxième inconvénient est le risque que les règles d'origine pourraient être utilisées pour restreindre les échanges au-delà de ce qui est nécessaire pour éviter les abus des niveaux tarifaires différents.<sup>22</sup> Dans une union douanière, les États membres sont unis par un tarif extérieur commun qui rend les règles d'origine superflues. C'est la raison pour laquelle l'UE (ou alors la Communauté économique européenne) commença comme une union douanière et a sauté l'étape de l'union de libre-échange. CEDEAO travaille à la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun, mais jusqu'à présent il faut un produit qui est commercialisé librement dans la région pour être traité au moins avec 51% de contenu des entreprises nationales.<sup>23</sup> Éviter l'usage abusif des niveaux tarifaires différents est une raison pour mettre en œuvre des règles d'origine. Une autre motivation pourrait être de faciliter et de favoriser la fabrication régionale en exigeant l'entrée d'entreprises nationales.<sup>24</sup> Néanmoins, il se pose la question, si c'est le bon choix politique de construire un secteur manufacturier important. Odularu a suggéré de mettre l'accent sur la diversification des exportations afin de favoriser les entreprises nationales et le commerce dans la région.<sup>25</sup> La diversification des exportations implique des stratégies nationales d'exportation d'une variété de produits manufacturés puisque « [l]a diversification des structures de production commençant de la production et le commerce des produits de base fera finalement affaiblir la dépendance à long terme des pays africains des mar-

22 Cf. ECA, 2010, p. 226.

23 Cf. Hanink and Owusu, 1998, p. 380.

24 Cf. ECA, 2010, p. 227.

25 Cf. Odularu, G.O. : Export diversification as a promotion strategy for intra-ECOWAS trade expansion, 2009, disponible en ligne à : <http://www.academicjournals.org/ajbm/pdf/pdf2009/Feb/Odularu.pdf> [11.02.2011].

## Les barrières du commerce

chés développés en produits manufacturés. »<sup>26</sup> La CEDEAO devrait travailler sur la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun et la conception des politiques de la diversification des exportations afin de se débarrasser des règles inutiles et des normes ainsi que de faire usage des effets d'une croissance du commerce.<sup>27</sup>

Un autre inhibiteur majeur au commerce intra-régional est l'environnement politique et économique instable en Afrique de l'Ouest. L'exemple le plus récent est le conflit en Côte d'Ivoire où le pays se retrouva avec deux présidents, Gbagbo et Ouattara. La guerre civile qui a suivi a duré six mois jusqu'à la capture de Gbagbo. L'agitation a provoqué un effondrement du commerce et par conséquent une augmentation radicale du prix des produits de première nécessité – en particulier l'alimentation. Cela a été très problématique du fait que la Côte d'Ivoire est un moteur économique dans la région. La création d'un environnement stable est essentielle si la CEDEAO vise à une augmentation du commerce intra-régional.

La CEA pose des contraintes monétaires comme un obstacle supplémentaire au commerce régional. Pour illustrer cela, nous allons examiner la façon dont les transactions financières sont généralement effectuées. Le système qui est largement utilisé sur le continent est le « système de paiement de crédit documentaire ». Il s'agit d'un système de surveillance de la circulation des marchandises. Dès que le destinataire est en possession de la marchandise, le vendeur reçoit le paiement. Non seulement le système consomme beaucoup de temps et est facile à frauder, mais aussi la moitié de toutes les demandes de paiement sont refusées pour des motifs d'incohérences documentaires.<sup>28</sup> Un autre problème est le fait que les monnaies africaines ne sont pas convertibles entre elles.<sup>29</sup> Cela montre l'insuffisance du système de paiement et de la nécessité de développer des moyens plus faciles de chèques de paiement et de livraison.

En dehors de la structure financière, le mauvais état des infrastructures rend le commerce en Afrique de l'Ouest difficile. Cela vaut non seulement pour

26 Odularu, 2009, p. 32.

27 Cf. Hanink and Owusu, 1998, p. 363 f.

28 Cf. ECA, 2010, p. 225 f.

29 Cf. *ibid.*, p. 194.

les routes et les chemins de fer, mais aussi pour les systèmes de la télécommunication et d'électricité.<sup>30</sup> Le système de chemin de fer en Afrique de l'Ouest mesure 9.717 km et malgré le fait que les chemins de fer sont le moyen le plus moins cher du transport de la cargaison en vrac sur de longues distances, ils ne sont utilisés que pour le transport de 2% des produits africains. Le transport routier est préféré en raison de la mauvaise image des sociétés de chemin de fer : ils sont considérés comme trop bureaucratiques, inefficaces et en sureffectif.<sup>31</sup> Jetons maintenant un regard sur l'état du réseau routier : les illustrations de la période de 2001 à 2005 montrent qu'en moyenne 20% des routes en Afrique de l'Ouest sont pavées. Nettement au-dessus de ce chiffre est le Cap-Vert avec 69 pour cent et le Togo avec 32%.<sup>32</sup> Le tableau suivant nous donne un aperçu de la densité du réseau routier et la distribution de route sur le continent.

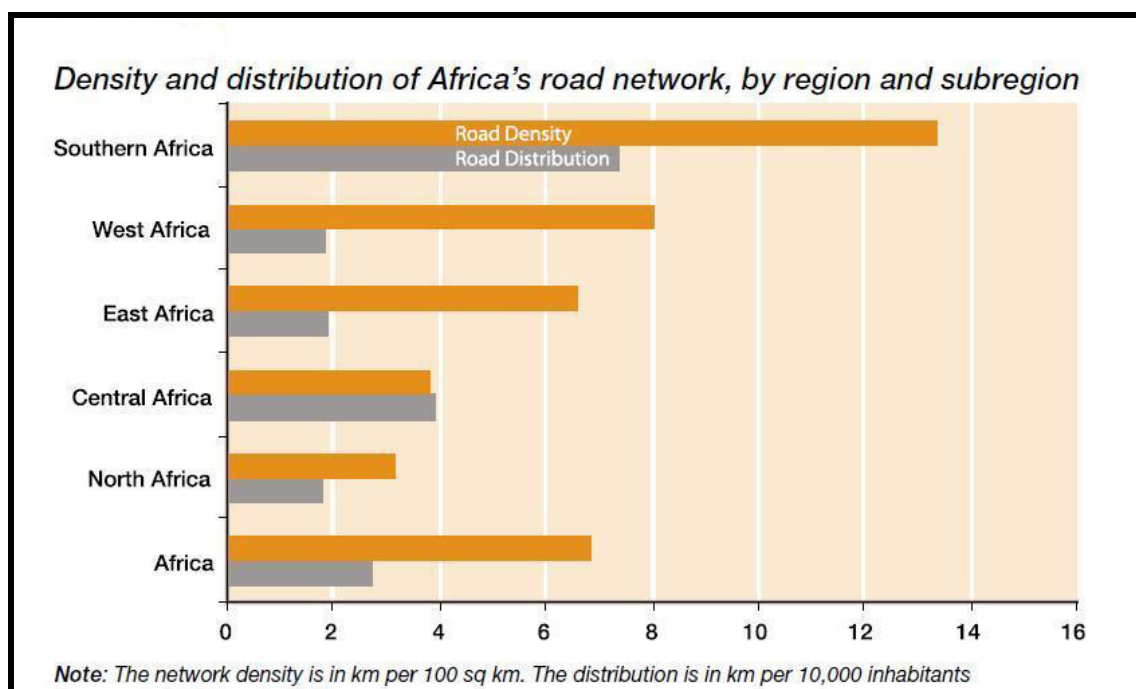
30 Cf. Alaba, 2006, p. 19.

31 Cf. ECA, 2010, p. 212.

32 Cf. [http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS?page=1&order=wbapi\\_data\\_value\\_2008%20wbapi\\_data\\_value%20wbapi\\_data\\_value-last&sort=asc](http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS?page=1&order=wbapi_data_value_2008%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-last&sort=asc) [29.04.2011].

## Les barrières du commerce

Graphique 2 : La densité et la distribution du réseau routier de l'Afrique



Source : ECA<sup>33</sup>

Le tableau montre que l'Afrique de l'Ouest a la plus forte densité des routes directement derrière l'Afrique australe. Cependant, sa distribution des routes, par exemple sa longueur par rapport à ses habitants est l'un des plus bas du continent. L'état du réseau routier explique pourquoi le transport de marchandises prend beaucoup de temps en Afrique de l'Ouest. Un calcul suppose que le commerce intra-africain pourrait être triplé pour atteindre 30 milliards de dollars par an, si un réseau d'autoroute transafricain serait établi et maintenu.<sup>34</sup> Toutefois, le réseau routier insuffisant est responsable seulement en partie de l'arrivée tardive des livraisons dans la région, l'autre partie est imputable aux retards de douane et des points de contrôle. Les retards à la douane en Afrique sont les plus longues dans le monde : ils s'élèvent à 12 jours en Afrique sub-saharienne, alors qu'ils sont 7 jours en Amérique latine et 4 en Europe.<sup>35</sup> La raison de ce fait réside dans

33 Cf. ECA, 2010, p. 211.

34 Cf. *ibid.*, p. 217 f. For the calculation, this network was thought to link 83 major cities through 100,000 km.

35 Cf. Alaba, 2006, p. 14 f. and ECA, 2010, p. 221.



l'inefficacité de l'administration douanière et dans les exigences de documentaires peu claires et trop nombreuses.<sup>36</sup> Il y a environ 8 documents requis pour l'importation et l'exportation en Afrique de l'Ouest, contre seulement 5 documents dans les pays de l'UE.<sup>37</sup> D'autres problèmes découlent de fonctionnaires qui ne sont pas coopérants ou même corrompus étant à la recherche de rente. Ceci cause une augmentation du coût global du transport.<sup>38</sup> En plus des contrôles aux frontières juridiques, des points de contrôle illégaux rendent la vie difficile du chauffeur de camion. De Lomé à Ouagadougou il ya 23 postes de contrôle sur une distance de 1.036 km - un poste de contrôle après chaque 45 km.<sup>39</sup> Ils augmentent considérablement les coûts de transport et le temps et limitent la libre circulation des marchandises. Les pays enclavés de l'Afrique de l'Ouest (Mali, Niger, Burkina Faso) en sont désavantagés puisque les marchandises importées par voie maritime doivent être transportés à travers un autre pays qui va donc prendre plus de temps et coûter plus cher. Le temps de transport est un problème pour les entreprises non seulement quand ils transportent des marchandises périssables, mais dans tout type de transaction qu'ils souhaitent faire. Une livraison peu fiable et imprévisible peut engendrer des occasions d'affaires perdues et nécessitent des investissements plus importants dans des installations de stockage.<sup>40</sup> Toutefois, dans ces circonstances, non seulement les entreprises ont quelque chose à perdre, mais aussi les gouvernements nationaux des pays d'Afrique de l'Ouest. Ils loupent les revenus devant engendrer de l'entreprise et l'investissement qui devraient avoir lieu dans des conditions plus favorables, à partir des recettes d'argent perdu à cause de la corruption, et de recettes fiscales plus élevées. Afin d'améliorer le réseau routier, la CEDEAO a développé deux projets en 1980 qui sont en bonne voie et presque complète : l'autoroute trans-côtière de 4.676 km de Lagos, au Nigeria à Nouackchott, en Mauritanie (accompli à 83%) et la route trans-sahélienne de 4.633 km de Dakar, au Sénégal à N'Djamena,

36 Cf. IMF Survey, 2005, p. 14.

37 Cf. <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> [11.05.2011].

38 Cf. ECA, 2010, p. 196.

39 Cf. *ibid.*, p. 222.

40 Cf. *ibid.*, p. 218.

## Les barrières du commerce

Tchad (accompli à 87%).<sup>41</sup> Si l'objectif de la CEDEAO est le développement de la région en Afrique, ces projets ne sont pas suffisants. Des investissements supplémentaires sont nécessaires pour rendre les pays africains compétitifs. L'amélioration des infrastructures semble impliquer des dépenses de grosses sommes d'argent. Cependant les politiques gouvernementales à court terme pourraient commencer par la facilitation des contrôles aux frontières et les procédures douanières et la suppression des barrières routières illégales. Cela permettrait déjà d'accélérer le transport de marchandises et de réduire ainsi le coût.

Bien que les retards aux frontières, les mauvaises routes et chemins de fer entravent le transport régulier des marchandises de A à B, les contraintes d'électricité et des télécommunications entravent le commerce à un stade précoce : à la production de biens. La fluctuation de l'approvisionnement en électricité est un enjeu majeur pour les pays d'Afrique de l'Ouest : dans une enquête de 1998, 90% des répondants ont identifié les problèmes d'infrastructure comme la principale raison de la mauvaise performance du secteur manufacturier du Nigeria.<sup>42</sup> Afin d'assurer la continuation de la production en cas de panne d'électricité, les entreprises ouest-africaines sont obligées d'investir dans les générateurs qui augmentent les coûts fixes de la production. Dans le domaine des télécommunications, les partenariats entre le secteur public et privé pourraient soutenir l'extension des lignes de transmission. L'union africaine des télécommunications est également un moyen d'améliorer les services de télécommunications et de créer un réseau commun pour le continent.

### ***Comment faire face à ces barrières au commerce?***

Certains aspects ont déjà été donnés sur la façon de stimuler les échanges intra-régionaux à se développer en Afrique de l'Ouest : la poursuite de la réduction des tarifs douaniers, la suppression ou la réduction des barrières non-tarifaires au commerce telles que les normes, des efforts vers la création d'un tarif extérieur commun et une union douanière, l'élaboration de

41 Cf. Alaba, 2006, p. 17.

42 Cf. *ibid.*, p. 20 f.

politiques de la diversification des exportations, la création d'un environnement politique plus stable ainsi que des systèmes de paiement et de livraison plus facile, en investissant dans le réseau routier et des télécommunications, œuvrer pour la suppression des barrières routières illégales et la simplification des procédures douanières et des mesures incitatives pour stimuler l'industrie régionale. C'est tout à fait une longue liste des conditions à remplir pour améliorer le commerce intra-régional. Bien que les mesures à long terme doivent être complètes, la concentration à court terme sur l'amélioration du système de transport pourrait déjà assurer une augmentation importante des échanges au sein de la CEDEAO. De toute évidence, la manutention de ces questions au niveau national ne serait pas suffisante : seules les politiques régionales peuvent être couronnées de succès. Ainsi comme l'expriment Hanink et Owusu soigneusement : « [...] il se peut que le commerce régional présente un certain potentiel de croissance en réponse aux efforts de la CEDEAO. Donc il ne serait pas nécessairement le cas que l'expansion du commerce et la croissance économique dans les pays de la région se résulterait seulement d'un régime et d'activité de préférence externe. »<sup>43</sup> Les gouvernements nationaux et la CEDEAO ont besoin de trouver la volonté politique d'améliorer les conditions pour les entreprises, pour leur population et pour eux-mêmes.

43 Hanink and Owusu, 1998, p. 381.

*Francisco Komlavi Seddoh*

## **La sécurité humaine en Afrique de l'Ouest**

### ***Introduction***

Le concept de sécurité humaine est tout à fait d'actualité. Véritablement multidimensionnel, il est fondé principalement sur le respect de tous les droits de l'homme et des principes démocratiques et englobe tout ce qui peut contribuer au développement durable en général et à l'éradication de l'extrême pauvreté en particulier.

Comme le disait Kofi Annan en 2001 : « la sécurité humaine est beaucoup plus que l'absence de conflits violents. Elle est aussi affaire de droits de l'homme, de bonne gouvernance, d'accès à l'éducation et aux soins de santé, de mise à disposition des populations des possibilités et des choix nécessaires à la réalisation de leur potentiel. Chaque pas accompli dans cette direction, est un progrès vers la réduction de la pauvreté, la croissance économique et la prévention des conflits. Etre à l'abri de la peur, permettre aux générations futures d'hériter d'un environnement naturel et salubre, sont les pierres angulaires indissociables de la sécurité humaine. »

Chacun des objectifs du Développement du Millénaire adopté par l'ONU en 2000 touche à la sécurité humaine. Ils traduisent sa complexité et son caractère multiforme.

Nous ferons un bref rappel de certains des repères principaux de la situation socioéconomique dans les pays d'Afrique de l'Ouest qui forment le substrat pour les questions de sécurité humaine, avant d'esquisser quelques perspectives pour l'avenir.

## ***Quelques repères sur les conditions de la sécurité humaine dans les pays d'Afrique de l'Ouest***

Lorsque l'on jette un coup d'œil rapide aux conditions de la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest, tout concourt à partager le point de vue exprimé par Sylvie Brunel en 2005 : « L'Afrique s'identifie pour le plus grand nombre, au malheur et à l'échec - Guerres, sécheresse, maladies, pauvreté, enfants qui meurent de faim – et qu'il faut aider. Le continent entier semble ne susciter qu'une pitié mêlée de répulsion. »

En effet, plusieurs des paramètres du développement ne semblent pas répondre aux critères pour créer les conditions les meilleures pour la sécurité humaine.

### ***Une croissance démographique rapide***

La croissance démographique est relativement rapide (elle va de 2,1% au Ghana à 3,9% au Niger). Même si les densités de populations sont encore supportables, son évolution semble beaucoup plus rapide que le dynamisme des économies nationales. Cela ne met pas les gouvernements dans les conditions les meilleures pour la fourniture des services de base dans les domaines vitaux de l'Education et de la Santé notamment.

L'analyse de la croissance démographique dans les pays de la région se présente comme suit :

Bénin-3,1% , Burkina Faso-3,4% , Cap-Verts-1,4% , Côte d'Ivoire-2,3%, Gambie- 2,7%, Ghana-2,1%, Guinée- 2,4%, Guinée- Bissau-2,2%, Liberia-0,8%, Mali-2,4%, Niger- 3,9%, Nigeria- 2,3%, Sénégal- 2,6%, Sierra Leone-2,4%, Togo-2,4%.

Nous présentons également les données sur la densité de population dans les mêmes pays en terme de nombre d'habitants par km<sup>2</sup> :

Bénin-79, Burkina Faso-58, Cap-Vert-125, Côte d'Ivoire-65, Gambie-151, Ghana-100, Guinée-41, Guinée- Bissau-45, Liberia-36, Mali- 10, Niger-12, Nigeria-167, Sénégal-64, Sierra Leone-79, Togo-117.

## La sécurité humaine en Afrique de l'Ouest

### *Espérance de vie, mortalité infantile et indice de développement humain*

L'espérance de vie moyenne dans le pays d'Afrique de l'Ouest se situe autour de 55 ans, ce qui demeure faible par comparaison à la situation observée dans les industrialisés. Les études dans les pays de la région donnent les résultats suivants :

Bénin-61,9 ans, Burkina Faso-53,4 ans, Cap-Verts-71,7 ans, Côte d'Ivoire-57,9 ans, Gambie-56,3 ans, Ghana-56,8 ans, Guinée-58,4 ans, Guinée-Bissau-48,2 ans, Liberia-58,7 ans, Mali-48,8 ans, Niger-51,9 ans, Nigeria-48,2 ans, Sénégal-55,8 ans, Sierra Leone-38,4, Togo-62 ans.

Le lien entre l'espérance de vie et la sécurité humaine s'établit tout naturellement.

En ce qui concerne la mortalité infantile, elle demeure élevée. En moyenne 149 enfants sur 1000 en Afrique subsaharienne n'atteignent pas l'âge de cinq ans. Les chiffres sont trois fois plus élevés pour les mères non scolarisées par rapport à celles qui ont atteint le niveau de l'enseignement secondaire.

Quant à l'analyse de l'indice de développement humain, elle classe les pays d'Afrique de l'Ouest parmi les plus bas de l'échelle (en dessous du niveau du Cap-Vert 0,534 soit au 118e rang sur 169).

En 2010, les résultats obtenus pour les différents pays de la région étaient les suivants :

Bénin-0,435 soit 134e/169, Burkina Faso-0,305 soit 161e/169, Cap-Vert-0,534 soit 118e/169, Côte d'Ivoire-0,397 soit 149e/169, Gambie-0,390 soit 151e/169, Ghana-0,467 soit 130e/169, Guinée-0,340 soit 130e/169, Guinée-Bissau-0,289 soit 164e/169, Liberia-0,300 soit 162e/169, Mali-0,309 soit 160e/169, Niger-0,261 soit 167e/169, Nigeria-0,423 soit 142e/169, Sénégal-0,411 soit 144e/169, Sierra Léone-0,317 soit 158e/169, Togo-0,428 soit 139e/169

Il ne fait pas de doute que les classements obtenus par les pays d'Afrique de l'Ouest reflètent la qualité de leur sécurité humaine.

*En ce qui concerne l'éducation primaire universelle*

Les données disponibles indiquent que la plupart des pays de la région n'atteindront pas les objectifs fixes pour l'Education Pour Tous (EPT) d'ici 2015.

Malgré les progrès obtenus, la situation demeure critique pour certains pays où l'accès à l'enseignement primaire reste inférieur à 70 %. S'agissant de l'Afrique subsaharienne en général, plus de 29 millions d'enfants en âge scolaire n'ont pas accès à l'école primaire. On estime à 8 millions les chiffres pour la seule Nigéria.

Les enfants des familles pauvres et des zones les plus défavorisées enregistrent des taux d'abandon scolaires les plus élevés et la parité garçons/filles n'est pas réalisée dans plusieurs pays.

Cette situation est préjudiciable si nous nous rappelons que l'éducation est un des principaux moyens de sensibilisation aux droits de l'homme et de prévention contre les menaces auxquelles la sécurité humaine est confrontée. En répondant à leurs besoins fondamentaux d'apprentissage, l'éducation rend les populations autonomes et constitue un des premiers pas sur la voie de la sécurité de l'emploi qui fait partie intégrante de la sécurité humaine. Elle apporte avec elle une amélioration durable des conditions de vie.

Si le but de l'éducation est d'aider les populations à réaliser leur potentiel pour qu'elles puissent participer activement à ce qui est nécessaire à leur bien être et à l'exercice des droits qui leur sont universellement reconnus, le lien entre éducation et sécurité humaine apparaît comme encore plus évident. L'éducation inculque les valeurs et les compétences pour faire face aux défis auxquels les sociétés sont confrontées pour le plein épanouissement de la personnalité humaine.

## La sécurité humaine en Afrique de l'Ouest

### *L'alphabétisation progresse lentement*

En passant en revue les résultats obtenus dans les différents pays de la région, il ressort que certains d'entre eux se situent encore à un niveau faible dans le domaine de l'alphabétisation. (29% pour le Burkina Faso, 26% pour le Mali, 29% pour le Niger)

Les chiffres obtenus pour l'ensemble des pays se présentent comme suit :

Benin-41%, Burkina Faso-29%, Cap-Verts 84%, Côte d'Ivoire 55%, Gambie-45%, Ghana-66%, Guinée-38%, Guinée Bissau-51%, Liberia-58%, Mali-26%, Niger-29%, Nigeria-60%, Sénégal-42%, Sierra Leone-40%, Togo-65%.

L'analphabétisme constitue en lui-même une forme d'insécurité. Il est une des causes du faible degré de conscience que certaines populations ont de leur droit et de leur dignité. C'est parmi les analphabètes que nous trouvons la plupart des populations qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Elles ne disposent pas des connaissances minimales nécessaires pour que la sécurité humaine soit assurée.

### *Les conditions de santé demeurent précaires*

Des pandémies comme le VIH/SIA et le paludisme continuent de faire de ravages. Sur les 247 millions de cas de paludisme enregistrés dans le monde en 2008, 88% étaient en Afrique. 881000 malades décèdent chaque année des suites du paludisme dont 91% sur le continent africain. On estime que 40% des dépenses de santé publique au sud du Sahara sont consacrées au paludisme. Le manque à gagner pour les économies nationales est considérable.

Les effets de la pandémie du VIH et du SIDA contribuent à faire fléchir l'espérance de vie, entraînant l'existence de foyers ayant à leurs têtes des enfants et la perte de mains d'œuvre qualifiées qui affaiblissent tous les secteurs de la vie, particulièrement le milieu agricole.



*La sécurité alimentaire demeure une des principales préoccupations*

Elle constitue, selon l'économiste indien Armatya Sen, un élément central du développement humain et de la croissance économique particulièrement en Afrique. Avec 29%, le continent a enregistré depuis 2007, le taux le plus élevé de personnes souffrant de malnutrition. La production céréalière demeure faible malgré l'énorme potentiel de la région. Une étude de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture (FAO) indique qu'il ya chaque année 18 millions de nouvelles personnes à nourrir et 34 millions d'autres à sortir de la malnutrition chronique en Afrique. Pour répondre à ces défis, il faudra assurer une croissance annuelle de près de 4,5%.

L'accès au minimum d'eau douce potable (20 à 50 litres par personne selon les recommandations de l'ONU) pour boire et faire cuire les aliments, n'est pas garanti pour la majeure partie des populations.

*La démocratie et la liberté d'expression peinent à s'installer durablement*

Malgré les expériences réussies, notamment au Cap-Vert et au Ghana, la situation des libertés démocratiques demeure relativement fragile dans plusieurs pays de la région. Des conflits internes persistent suite aux processus électoraux (Côte d'Ivoire, Nigeria) et à des affrontements entre populations d'ethnies et de religions diverses.

***Quelles perspectives pour l'avenir?***

*Des secteurs en progrès*

Malgré les difficultés constatées dans de nombreux domaines, plusieurs secteurs connaissent une évolution positive qui doit se poursuivre.

De 1998 à 2008 l'accès à l'enseignement primaire s'est amélioré de 46 millions d'élèves en Afrique subsaharienne. De 31% en 1999 le taux de scolarisation est passé à 77% en 2008. Le nombre d'enfants hors de l'école a décliné de 13 millions par rapport à l'année 1992. Nous sommes passés d'une

## La sécurité humaine en Afrique de l'Ouest

réduction annuelle des enfants hors de l'école de 1,4 millions dans la période 1999-2004 à 1,6 millions pour la période 2004-2008.

Le taux d'abandons scolaires a été fortement réduit et nous assistons à une expansion de l'enseignement secondaire.

L'effectif des étudiants de l'enseignement supérieur a atteint 4,5 millions, soit le double des étudiants de l'année 1999.

Dans le domaine de l'éducation des adultes et de l'alphabétisation, la moyenne des inscrits est passée de 53% dans la période 1985-1994 à 62% dans la période 2005-2008.

Des progrès ont également été enregistrés dans le domaine de l'équité. Le ratio filles-garçons est passé de 0,85 en 1999 à 0,91 en 2008.

L'amélioration de la qualité de l'éducation est devenue une des principales préoccupations des gestionnaires des systèmes éducatifs.

### *Intégrer pleinement l'éducation aux droits de l'homme et à la paix*

Ce programme qui est redevenu une des priorités de l'UNESCO doit permettre de renforcer l'acquisition des valeurs débouchant sur la sécurité humaine : Réflexion critique, approche à la résolution des conflits, respect de l'égalité et de la non discrimination, esprit de tolérance. Il aidera les populations à mieux vivre ensemble, à renforcer leurs liens de solidarité et à comprendre la richesse que constitue la diversité des cultures. On accordera une place privilégiée à la créativité et au dialogue entre les religions.

### *Mettre à contribution les nouvelles technologies et les découvertes dans le domaine des sciences*

Toutes les avancées technologiques doivent être mises à profit pour apporter une réponse aux besoins fondamentaux de l'être humain, réduire la pauvreté, protéger l'environnement et la qualité de la vie. Les initiatives permettront de lutter contre la désertification, la déforestation, l'érosion des sols, les pollutions atmosphériques, aquatiques et marines et de mesurer leur répercussions sur les conditions de vie des populations.

*Renforcer la démocratie et la gouvernance*

Nous assistons fort heureusement à une évolution positive des crises de la région Afrique de l'Ouest : Liberia, Sierra Leone, Guinée, Niger, Côte d'Ivoire. Cela augure d'un avenir plus prometteur pour les pays de la région.

*Privilégier une approche régionale dans la recherche de solutions*

Le caractère transnational de la plupart des menaces qui pèsent sur la sécurité humaine rend essentielle la part de la coopération régionale dans la recherche de solutions. Cela va de l'extrême pauvreté, à la propagation des pandémies en passant par la dégradation de l'environnement et la criminalité organisée.

Les recherches de solutions doivent reposer sur des gouvernements conscients de leurs responsabilités et un partenariat fort avec les ONG et la société civile.

C'est ainsi que nous forgerons pour les populations des pays d'Afrique de l'Ouest une sécurité humaine ouverte sur l'espoir et le progrès.

## La sécurité humaine en Afrique de l'Ouest

### *Références Bibliographiques:*

- Jeune Afrique, Hors série No. 27 : L'état de l'Afrique 2011.
- Ladouce, L. (2009) : Sécurité humaine et Responsabilité humaine en Afrique, in : Géostratégiques 10/09, Paris, pp.177-192, cf. [http://www.strategicsinternational.com/25\\_13.pdf](http://www.strategicsinternational.com/25_13.pdf).
- Obasandjo, O./ A. Mabogunje/ Okebukola (2010) : Human security in Africa: Perspectives on Education, Health and Agriculture, Abeokuta.
- Sall, A. (2002) : Pauvreté et Sécurité Humaine dans les Environnements Africains. Quelques réflexions et repères pour l'action, in : UNESCO (ed.): La pauvreté, une fatalité ? Promouvoir l'autonomie et la sécurité humaine des groupes défavorisés: Bénin – Burkina Faso – Mali – Niger, Paris.
- UNESCO (2009) : La sécurité humaine: Approches et défis, Paris, cf. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001837/183764f.pdf>.
- UNESCO (2010) : Rapport Mondial sur l'Education pour tous : Atteindre les Marginalisés, Paris, cf. <http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2010-marginalization/>.
- UNESCO (2011) : Regional Overview Sub-Saharan Africa, Paris, cf. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001913/191393e.pdf>.



*Matthias Vogl*

## **Le programme de la sécurité humaine**

Aperçus théoriques et conséquences pratiques

### ***Introduction***

Depuis sa première mention dans le « Rapport sur le Développement Humain » (HDR) de 1994, l'idée de la sécurité humaine semble avoir commencé une marche de triomphe comme un concept nouveau et innovateur dans le domaine des études de la sécurité. Aujourd'hui il est inclus dans les documents stratégiques et les documents politiques d'un grand nombre d'organisations internationales, entre autres les Nations Unies (ONU), l'Union Européenne (EU), l'Union Africaine (AU) et la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que des Etats-nations comme le Japon, le Canada, la Norvège, l'Afrique du Sud et d'autres. En même temps, il y a beaucoup de doutes sur l'applicabilité pratique du concept et sur les méthodes de son implémentation. La plus facile voie d'analyser cette contradiction apparente est de répondre aux trois questions de base liées à la sécurité humaine :

- Quel est le point de référence de la sécurité ?
- Contre quoi la sécurité devrait être assurée ?
- Par quels moyens, méthodes et instruments la sécurité va-t-elle être assurée ?

Dans ce cadre, il est nécessaire d'expliquer les deux interprétations principales de sécurité humaine et faire la distinction entre la sécurité humaine et

d'autres concepts étroitement liés à celle-ci comme le développement humain et les droits de l'homme.

### ***Le point de référence de la sécurité***

Jusqu'à la fin de la guerre froide, la sécurité a été essentiellement définie comme la sécurité de l'état. Cette perspective était une caractéristique principale du soi-disant « Ordre Westphalien » qui avait été établi en Europe à la suite de la Guerre de Trente Ans. Dans ce système, principalement par son potentiel militaire à dissuader et à défendre, l'état garantit la souveraineté intérieure et externe ainsi que l'intégrité de son territoire. En tant que conséquence de sa tâche de défendre la souveraineté et donc de défendre le peuple, l'état gagne la légitimité fonctionnelle en temps qu'un acteur et est donc le seul autorisé de faire recours à la force d'une façon légitime.

D'une part, à la suite des événements de la Seconde Guerre Mondiale, en Europe, c'étaient particulièrement le processus d'intégration européenne et sur le niveau international, le développement et l'institutionnalisation des normes de droits de l'homme et du système de l'ONU qui ont contribué à un changement de la constellation et a engendré une mise en cause de l'importance de la souveraineté nationale.

D'autre part, en Afrique, le principe de la souveraineté nationale a été renforcé et cela a déterminé les politiques des états depuis leur indépendance des puissances coloniales. La référence permanente fait par les politiciens à cette idée pour justifier leur action peut être considérée d'une part comme un réflexe de protection en conséquence du passé colonial mais d'autre part il a été aussi utilisé par les chefs autoritaires comme un prétexte contre l'ingérence dans les affaires intérieures. Malgré les tentatives d'offres de changement dans le domaine de la politique de la sécurité, il y avait une prépondérance du système Westphalien à la deuxième moitié du 20ème siècle. En Europe, cette prépondérance provient de la guerre froide et en Afrique, au-delà du conflit Est-Ouest, c'était à cause des facteurs mentionnés au-dessus. Dans ce contexte, le fait qu'aussi l'état lui-même pourrait devenir un problème pour ses citoyens n'était pas présent dans les mentali-

## Le programme de la sécurité humaine

tés des hommes politiques et ceci avait entravé à nouveau l'élaboration des mesures.

Ce n'était qu'à la fin de la guerre froide qu'un réel changement fondamental a eu lieu. En raison de la disparition du support idéologique qui avait maintenu le monde ensemble depuis 40 ans, les problèmes évoqués qui avaient été ombragés ou conservés auparavant attirent maintenant l'attention. Premièrement, les conflits intérieurs jadis cachés s'escaladent, en particulier en Afrique avec des conséquences terribles comme l'exemple du Ruanda. Deuxièmement, il n'y avait plus d'intérêt particulier causé par la confrontation des blocs qui devrait dû être pris en compte dans la prise de décision de la politique de la sécurité. Troisièmement, les idées libérales ont connu une renaissance et les concepts comme la sécurité collective, la démocratisation, les droits de l'homme et le développement humain ont dominé en grande partie la réflexion politique au début des années 1990.

L'ensemble de ces facteurs rendaient ainsi l'ingérence de la communauté internationale dans les affaires intérieures d'un état plus probable que jamais auparavant, soit en raison d'une menace à la sécurité internationale ou pour des motifs humanitaires. Les premiers exemples ont eu lieu en Somalie et dans les Balkans. Pourtant, il y avait aussi des exemples de non-action comme Ruanda qui amènent finalement le débat international à réfléchir sur la façon d'agir dans ces cas.

Dans le contexte de cette "vague libérale", surgissent de nouveaux concepts théoriques qui ont mis l'être humain au centre de réflexion sur la sécurité. En 1994 l'idée de la sécurité humaine est devenue un leitmotiv au niveau de l'ONU à travers le Rapport sur le Développement Humain et en parallèle un nouveau lien entre la souveraineté et la responsabilité a été développé dans le débat international. Il a été réclamé qu'un Etat-nation a une responsabilité particulière pour la protection de son peuple et dans le cas où il n'assume pas cette responsabilité, l'obligation de protéger sera transférée à un niveau international, par exemple au niveau régional ou à la communauté internationale. Cette soi-disant « Responsabilité de Protéger », ou « R2P » est étroitement liée à l'idée de la sécurité humaine d'autant qu'il renvoie également à la protection de l'individu. Dans le contexte de tous ces développements, Tadjbakhsh et Chenoy viennent de déduire que, « le lexique



traditionnel de la souveraineté et la notion état est inapproprié quand il s'agit de la sécurité au XXI siècle »<sup>1</sup>.

Se concentrer sur l'être humain comme le point de référence des efforts de la sécurité veut dire d'avoir une compréhension normative de la sécurité qui a ses racines dans la théorie politique du libéralisme. Par conséquent, une moralisation a lieu dans les affaires de sécurité avec l'idée de la sécurité humaine. La moralité est définie ici comme le bien-être des peuples et non dans le sens de la « raison d'être » de l'état. La sécurité humaine est liée à l'idée de biens publics globaux qui doivent être fournis et être accessibles pour chaque être humain, dont la dignité, l'équité et la liberté personnelle.

Le concept de la sécurité humaine pourrait seulement être développé dans le cadre de l'ONU car cette organisation sert comme une sorte garde-morale dans la politique internationale et n'est pas attachée à un intérêt national spécifique comparable à ceux des Etats-nations. Pourtant comme mentionné auparavant, l'idée fit son chemin aussi dans les documents les plus étroitement liés aux corps régionaux comme l'UE et aussi dans les concepts des politiques nationales.

D'un point de vue substantiel, en conséquence de la haute aspiration morale rattachée à la sécurité humaine, son implémentation pratique devient une tâche beaucoup plus compliquée et exige à un spectre plus large et plus sophistiqué de méthodes et d'instruments. Dans ce contexte, la sécurité humaine est aussi d'une délocalisation de ressources dans la direction de ces objectifs nouveaux et élargis.

### ***Les deux interprétations de la sécurité humaine***

Fondamentalement, il existe deux interprétations principales du concept de la sécurité humaine qui sont largement connues comme l'approche dite étroite ou minimaliste et l'approche dite large ou maximaliste. Les deux approches diffèrent dans leur interprétation de ce que la sécurité humaine devrait couvrir et contre quoi la sécurité devrait être assurée.

1 Tadjbakhsh, Shahrbanou / Chenoy, Anuradha M.: Human security. Concepts and Implications, New York 2007, p. 13.

## Le programme de la sécurité humaine

D'une part l'école de l'approche minimaliste déclare que la sécurité humaine en tant que concept devrait être limitée à la protection de l'être humain d'une menace directe à son intégrité physique. Bref, cela veut dire de fournir des conditions permettant de vivre à « l'abri de la peur ». Ces menaces directes apparaissent souvent comme la violence politique dans le conflit armé ou bien comme de différentes formes de violence comme le crime organisé ou l'insécurité publique générale. Les adhérents de cette approche le soutiennent parce qu'ils croient que cette définition au sens étroit est la plus pratique et que tout ce qui va au-delà de la protection de l'intégrité physique n'est pas praticable. Le Canada est un des principaux promoteurs de cette approche.

D'autre part l'école de l'approche maximaliste n'inclut pas seulement des menaces directes, mais aussi des risques plus implicites qui peuvent augmenter des vulnérabilités des personnes. Cela concerne surtout les besoins économiques, écologiques et sociaux et est communément exprimé comme le fait de vivre à « l'abri du besoin ». Ce concept de la vie à « l'abri de la peur » et à « l'abri du besoin » est utilisé comme fondement de cette approche au sens large et constitue la définition principale de la sécurité humaine du Rapport sur le Développement Humain de l'année 1994. C'est dans ce document que la sécurité humaine a été mentionnée pour la première fois comme une combinaison de : la sécurité économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique.<sup>2</sup> Ici, le lien étroit avec le concept de développement humain devient évident.

Après 1994, il y a eu de diverses tentatives de re-conceptualiser ou redéfinir la sécurité humaine de façon plus détaillée par exemple dans le rapport de 2003 « la Sécurité Humaine Maintenant » de la « Commission sur la Sécurité Humaine » où la sécurité humaine est définie comme l'absence de menaces pour des valeurs humaines et comme le sauvegarde du « noyau vital » de la vie humaine.<sup>3</sup> Le rapport peut être assigné à l'école de l'approche maximaliste.

2 Cf. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>, [15.02.2010].

3 Cf. <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>, [15.02.2010].

D'un point de vue subjectif, les nombreuses différentes définitions n'ont pas toujours contribué à la clarification conceptuelle nécessaire de l'idée de la sécurité humaine. « Les définitions au sens large de la sécurité humaine reçoivent la plupart des critiques et fournissent souvent les terrains aux critiques visant à rejeter le concept entier. »<sup>4</sup> La raison pour cette critique est surtout la difficulté à vérifier raisonnablement le fonctionnement de l'approche. Malgré ces insuffisances pratiques, une majorité parmi les chercheurs et académiques croit que l'interprétation au sens large de la sécurité humaine reflète le mieux le sens de l'idée d'un point de vue théorique car il tient en compte les différents facteurs qui, aujourd'hui de façon interdépendante, déterminent la situation sécuritaire des êtres humains. Dans ce contexte, Tadjbakhsh et Chenoy suivent trois hypothèses fondamentales par rapport à l'interprétation au sens large privilégiée : « premièrement, le même poids de mesure doit être donné au sous-développement et aux violations des droits de l'homme comme des menaces à côté des insécurités traditionnelles, deuxièmement que les menaces sont liées entre eux, et troisièmement que ces liaisons signifient qu'ils ne devraient pas être hiérarchisés. »<sup>5</sup> La deuxième hypothèse fait allusion au fait qu'il y a la « vulnérabilité réciproque », ce qui veut dire d'une part qu'une menace peut favoriser une autre et augmenter ainsi l'insécurité humaine et d'autre part que l'interdépendance globale et régionale ne permet pas de prétendre l'immunité totale envers les effets d'événements négatifs même s'ils surviennent dans la plus grande distance géographique. De cela, Tadjbakhsh et Chenoy tirent la conclusion qu'il n'y a pas de place pour la priorisation d'une quelconque des menaces et risques mentionnés puisqu'ils ont tous d'impact en même temps. Dans ce contexte, ils suggèrent l'action simultanée faisant face à toutes les sortes de menaces.

Une autre approche qui est utilisée par Pauline Kerr ne se réfère pas seulement à l'une des deux interprétations, mais essaie de concilier toutes les deux avec l'aide de variables. Elle déclare que « l'insécurité humaine en

4 Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 125.

5 Tadjbakhsh, Shahrbanou / Chenoy, Anuradha M.: Human security. Concepts and Implications, New York 2007, p 16.

## Le programme de la sécurité humaine

tant que violence politique (l'interprétation minimaliste) est la variable dépendante » et que « les nombreuses causes de l'insécurité humaine comprises comme la violence politique incluent les problèmes de sous-développement (interprétation maximaliste) et ceux-ci sont les variables indépendantes. »<sup>6</sup> Cette conclusion n'est pas incorrecte, mais est incomplète. D'une part Kerr reconnaît qu'aussi la variable dépendante peut influencer la variable indépendante : « pas seulement la pauvreté et la mauvaise gouvernance peuvent provoquer la violence politique, il peut fonctionner aussi bien dans l'autre sens »<sup>7</sup>. D'autre part il n'est pas tenu compte que, bien que les différents aspects de sous-développement puissent dégénérer dans la violence politique augmentée, il y a aussi d'autres phénomènes d'insécurité humaine comme les désastres naturels ou les maladies infectieuses qui n'ont pas de cause humaine directe.<sup>8</sup> En ce qui concerne cela, l'indicateur de la vulnérabilité utilisée par James Busumtwi-Sam semble plus ouvert et convaincant comparé à la variable de violence politique.<sup>9</sup>

Pauline Kerr n'essaie pas seulement de réunir les différentes interprétations dans le concept général de la sécurité humaine, mais il est aussi réaliste du fait que malgré l'importance avancée de la sécurité humaine, la vieille approche, centrée sur l'état n'est pas complètement obsolète.<sup>10</sup> Le développement de la sécurité humaine devrait plutôt être vu comme un processus complémentaire à la sécurité d'état. Encore une fois elle a raison, cependant peuvent se produire des situations où les deux concepts devront entrer en collision et c'est dans ces genres de situations où la communauté internatio-

6 Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 126.

7 Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 126.

8 Cela veut dire que les désastres naturels ont un effet négatif direct sans se dégénérer auparavant dans un conflit politique. Bien sûr la violence politique peut être aussi une conséquence des désastres naturels, mais cela n'est pas nécessairement le cas.

9 Cf. Busumtwi-Sam, James: Menschliche Sicherheit und Entwicklung, in: Ulbert, Cornelia/ Werthes, Sascha: Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven, Baden-Baden 2008, S. 81 ff.

10 Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 128.

nale doit décider en ce qui concerne la primauté d'une politique de sécurité basée sur la valeur de la sécurité humaine ou l'autre caractérisée par la réflexion d'intérêt nationale traditionnelle.

Il est temps maintenant de répondre à la question posée au début. Il a été montré qu'aujourd'hui la sécurité doit être assurée contre un nombre croissant de facteurs d'influence et menaçants qui sont surtout lancés et catalysés par l'action humaine, mais qui peuvent aussi provenir d'autres phénomènes et qui ne sont pas limités aux menaces plus militaires ou à d'autres sortes de violence directe.

### ***Méthodes et instruments***

Avant de définir les méthodes et les instruments, le concept de la sécurité humaine doit être distingué des idées comme le développement humain et les droits de l'homme. Les droits de l'homme sont très étroitement entrelacés avec la sécurité humaine. Ils servent d'une sorte de cadre normatif. L'évolution de la sécurité humaine n'est pas pensable aujourd'hui sans le développement de l'agenda des droits de l'homme. Le respect des droits de l'homme est l'objectif de la sécurité humaine. Ainsi la sécurité humaine est un mécanisme de la mise en œuvre des droits de l'homme avec les droits de l'homme eux-mêmes comme les points de référence. Dans ce contexte, les normes des droits de l'homme doivent aussi être incluses dans un système d'analyse de la sécurité humaine.

Bien que le rapport entre la sécurité humaine et de développement humain soit aussi très étroit, il convient cependant aussi ici plus nécessaire de faire une distinction. Pendant que la sécurité humaine est vue comme être à « l'abri de quelque chose », le développement humain fait allusion à la « liberté de faire quelque chose ». Le développement humain veut encourager des résultats positifs dans la sécurité humaine et durable tandis que la sécurité humaine vise à éviter des résultats négatifs. Par conséquent, une caractéristique de développement humain est sa « réalisation en processus » pendant que la sécurité humaine a un caractère plus statique. Le concept de la sécurité humaine doit servir d'un filet de sécurité contre les baisses du niveau de la sécurité. Ces baisses doivent être identifiées à travers des ana-

## Le programme de la sécurité humaine

lyses permanentes. Cette relation s'inscrit dans ce que la soi-disant synergie entre développement et sécurité (*Security-Development-Nexus*) expose, à savoir que la garantie de la sécurité fondamentale est d'une part la condition préalable pour tout effort de développement à long terme. D'autre part un certain niveau de développement améliore de nouveau la situation sécuritaire (humaine) en général et permet normalement la meilleure préparation et d'action préventive et réactive plus efficace. La sécurité et le développement peuvent être vus comme les conditions complémentaires.

Pour faire face aux nouveaux défis, il est nécessaire de faire la différence entre les différents acteurs et les différents niveaux d'action. Il a été déjà analysé que l'état peut être un catalyseur de l'insécurité humaine. Dans ce contexte l'état seul ne peut pas être le seul promoteur de la sécurité humaine. Au contraire l'état lui-même est souvent le spoiler soit en raison d'un régime ou autoritaire ou en raison d'un conflit interne profond qui entraîne une fragmentation et des perturbations entravant la disposition de la sécurité. Dans ces cas, la conséquence logique dans l'établissement de la sécurité humaine est premièrement qu'il doit être un transfert du niveau d'action politique officielle soit au niveau régional ou au niveau international et la seconde qu'il ait une extension du spectre d'acteurs aux organisations de la société non-gouvernementale et civile pour s'occuper des problèmes existants.

Comme nous avons vu, il y a une interdépendance étroite entre les menaces existantes et les risques. Cela implique aussi que les frontières ont de plus en plus perdu leur signification, dont l'effet est senti avant tout à un niveau régional. Ceci est particulièrement vrai pour l'Afrique où la plupart des frontières d'états ont été tracées de façon artificielle et arbitraire. L'effet de ces défis nouveaux, transfrontaliers et « postmodernes » est qu'ils encouragent souvent l'agrégation d'intérêts communs et l'action future sur un niveau régional. Dans ce sens une organisation régionale peut servir comme un facteur clé de motivation pour la définition d'une stratégie de sécurité humaine.

Pour l'implémentation pratique de la sécurité humaine, deux repères importants ont été fixés par le « Rapport sur la Sécurité Humaine » de 2003. L'un est la nécessité de protéger les personnes d'être directement affectées par

les vulnérabilités et le deuxième est le fait de permettre aux personnes d'avoir l'accès à certains biens dans le but de les rendre capable à s'occuper de leurs propres situations sécuritaires.

Les défis multidimensionnels exigent des réponses multidimensionnelles et multi-instrumentales, mises en œuvre par des acteurs de toutes catégories. La valeur ajoutée au niveau régional est essentielle à l'état de la sécurité humaine. Les organisations régionales peuvent servir des systèmes de sécurité collective. Ils peuvent fournir des forces de maintien de la paix aussi bien que le cadre de coordination pour l'édification de la paix d'après-conflit. Dans ce contexte, ils peuvent exécuter la R2P afin de garantir la sécurité physique des personnes (l'interprétation minimaliste) avec un portefeuille de mesures allant des sanctions diplomatiques à l'imposition de la paix.

Concernant l'interprétation au sens large, un corps régional peut servir d'un moyen pour la distribution efficace de ressources via une politique de cohésion pour renforcer l'infrastructure des régions les plus faibles et peut être un bureau central pour l'échange des meilleures pratiques et enseignements utiles. Les cadres juridiques régionaux sont des facteurs favorables à la croissance économique, la protection de l'environnement et à la fonction des cours de justice régionales servant de soutien contre la violation des droits de l'homme. Tout cela contribue à l'amélioration de la sécurité humaine dans son ensemble. Pour mettre en œuvre ces objectifs stratégiques, l'action sur le terrain est essentielle. Par exemple quand la sécurité d'une certaine communauté (la minorité, le groupe ethnique) est mise en danger, des projets spéciaux avec l'objectif d'une réconciliation à long terme doivent être lancés. D'autres exemples seraient des initiatives locales pour l'environnement, l'éducation ou pour les précautions contre les désastres naturels. Cela reflète de nouveau que la disposition de la sécurité humaine est un processus à double sens, à savoir de haut en bas ainsi que de bas en haut.

Cependant, pour savoir où et quand agir, il est nécessaire de développer au début un système solide d'analyse. En Afrique de l'Ouest, la sécurité humaine a été déjà déclarée comme un objectif principal de la politique de la CEDEAO mais il n'y a aucun cadre d'analyse qui indique vraiment à un

## Le programme de la sécurité humaine

niveau régional avec les indicateurs spécifiques, quand et où la sécurité humaine est menacée. L'approche par seuils apparaît comme une voie systématique de s'occuper de ce défaut parce qu'il différencie des situations de sécurité et d'insécurité et indique par conséquent quand les mesures contre la diminution de l'insécurité humaine doivent être prises. Il convient aussi à cette fin de déterminer plusieurs stades qualitatifs de la sécurité humaine pour recevoir une classification plus claire.

Il a été affirmé qu'une interprétation au sens large de la sécurité humaine couvrant de différents facteurs de risque interdépendants et de vulnérabilités ne permet pas d'établir une priorité. Pourtant, des ressources sont souvent limitées spécialement dans les zones où la sécurité humaine est le plus en danger. Cela signifie qu'il n'y a pas d'autre choix, que l'établissement de la priorité. Une distribution rationnelle des ressources semble plus facile avec une base analytique qui indique en comparaison dans quel domaine les vulnérabilités sont plus élevées. Il y a par exemple le « Rapport sur la Sécurité Humaine » (*Human Security Report*) et les « Lettres de la Sécurité Humaine » (*Human Security Briefs*) qui sont publiés régulièrement et qui fournissent une vue d'ensemble sur la situation de la sécurité humaine.<sup>11</sup> Néanmoins, tels instruments sont encore rares et les plus spécialisés sur un niveau régional manquent encore ; les systèmes d'alerte précoce ne fonctionnent pas correctement très souvent et ainsi il y a beaucoup de travail qui doit être fait dans ce champ pour combiner des conclusions académiques avec la valeur pratique.

11 Cf. <http://www.hsrgroup.org/>, [16.02.2011].



Igue John é professor da Universidade de Benim e diretor científico do Laboratório de Análise Regional e Avaliação Social em Cotonou. Ele é ex-ministro da Indústria e Pequenas e Médias Empresas do Benim.

Francisco Komlavi Seddoh é membro do Conselho da Universidade das Nações Unidas. Ele é um ex-Ministro da Educação e Investigação Científica do Togo. Foi reitor da Universidade de Lomé e diretor da Divisão de Educação Superior da UNESCO.

Ludger Kühnhardt é Director do Centro de Estudos de Integração Europeia (ZEI) e professor de Ciência Política na Universidade de Bona.

Claudia Rommel é assistente científica do ZEI e co-coordenadora do projecto de cooperação WAI-ZEI.

Corsino Tolentino foi coordenador do Instituto da África Ocidental até 2011. Ele é ex-ministro da Educação da República de Cabo Verde.

Djénéba Traoré é professor na Faculdade de Ciências Humanas, Línguas, Letras e Ciências Sociais (FLASH) da Universidade de Bamako, Mali, e Coordenador Regional da Rede ERNWACA.

Matthias Vogl é assistente científico do ZEI e co-coordenador do projecto de cooperação WAI-ZEI.

*Corsino Tolentino/Matthias Vogl*

## **Introdução**

### **Avaliações comparativas sobre as condições de sustentabilidade da integração regional**

Desde o fim da Guerra Fria, o mundo tem observado uma mudança em termos de entidades políticas. Os processos de integração regional e as instituições regionais mesmas foram reforçadas em todo o mundo com uma concentração disso na África. Neste contexto, o processo de integração europeia é, para melhor ou para pior, uma fonte de inspiração.

No entanto, a integração e cooperação regional fora da Europa ainda não é sustentada por meio de uma análise suficiente e sólida, pelo desenvolvimento de capacidades específicas e pela divulgação de conhecimentos e informações sobre o fenômeno para o público em geral. É devido a estas três principais deficiências, que o Instituto da África Ocidental (IAO) em Praia foi fundado. O IAO é uma iniciativa única para estabelecer a primeira instituição de pesquisa que lida particularmente com os debates em torno da integração regional na África Ocidental. Foi iniciado em 2008 por cinco órgãos de fomento, CEDEAO, UEMOA, ECOBANK, a UNESCO e o Governo de Cabo Verde e está baseada em Praia, Cabo Verde.

Desde então, o Centro de Estudos de Integração Europeia (ZEI) e do Instituto da África Ocidental (IAO) desenvolveu uma parceria cada vez mais estreita. Com base no seu trabalho acadêmico e analítico sobre a integração europeia e da sua experiência na criação de estruturas de investigação e educação sustentável, o ZEI suporta o IAO em seu caminho para se tornar um centro de conhecimentos e competências em matéria de

integração regional na África Ocidental no âmbito de um projeto de cooperação conjunta, financiado pelo Ministério Federal de Educação e Pesquisa (BMBF) da Alemanha.

Dentro deste quadro, o esquema temático deste Discussion Paper trata de três questões mais prementes do processo de integração da África Ocidental, que caracterizam o cerne dos trabalhos cooperativos entre o ZEI e o IAO. Estas três questões são as seguintes:

1. Como podem ser criadas melhores condições para o comércio regional e como o comércio regional pode ser reforçado?
2. Como podem ser tratados diferentes desafios de segurança na região e como a segurança humana pode ser melhor fornecida na África Ocidental?
3. Como podem ser treinadas as capacidades humanas, a fim de promover o processo de integração e como podem os cidadãos ser informados sobre questões de integração regional?

Os temas de economia, segurança e sensibilização / educação foram escolhidos, em primeiro lugar, devido a sua atualidade na agenda política, em segundo lugar, por causa de sua evidente interdependência e, em terceiro lugar, devido ao fato de que as abordagens regionais podem ajudar a encontrar soluções práticas nessas três áreas.

O Discussion Paper reúne pesquisadores vinculados ao IAO e ao ZEI. A estrutura do documento e dos seus artigos reflete uma abordagem interdisciplinar e uma parceria entre África-Europa. Especificamente, as respectivas contribuições privilegiam os seguintes aspectos:

Em seu artigo introdutório, o director do ZEI, Ludger Kühnhardt, analisa alguns obstáculos de base para a integração regional sustentável, e chega à conclusão de que existe uma demanda mundial para uma maior investigação de qualidade e de oportunidades de estudo no campo da integração regional, o que ele chama de "indústria de crescimento". Ele mostra que isso é especialmente válido para a África Ocidental, e que a cooperação IAO-ZEI é um primeiro passo nessa direção.

## Introdução

O coordenador do projeto anterior do IAO e atual pesquisador Corsino Tolentino escreve uma ampla introdução à integração regional como um fenômeno mundial. Ele oferece uma visão geral das diversas tentativas para criar agrupamentos regionais, em todos os continentes, e sugere que o déficit de conhecimento é a principal barreira para a integração regional na África.

Djeneba Traoré, que é membro da diretoria do IAO, relata em seu artigo que a educação é uma condição essencial para qualquer desenvolvimento. No entanto, ela afirma que não é suficiente atuar apenas em um campo da educação. Ela afirma que é igualmente importante executar a pesquisa sobre o modo como o conhecimento pode ser melhor construído, transferido e distribuído. Utilizando a Rede de Pesquisas Educacionais da África Ocidental e Central (ERNWACA) como um exemplo, ela mostra que o trabalho em nível regional pode ter um monte de efeitos positivos nesse domínio.

Depois de se concentrar sobre a necessidade de investigação e educação sobre a integração regional, o documento se volta para questões econômicas. Aqui John Igue, também membro da diretoria do IAO e ex-ministro da Indústria e Pequenas e Médias Empresas do Benim apresenta um panorama completo sobre os esforços para a integração econômica regional na África Ocidental. Ele fornece uma avaliação crítica da situação atual e afirma que algumas questões sobre a natureza multi-nível de integração, em especial as constelações de interesses e às responsabilidades financeiras têm ser esclarecidas antes de o sucesso da integração real pode ser alcançada.

O membro do ZEI, Claudia Rommel, acrescenta a isso uma perspectiva mais especializada em torno às questões de comércio intra-regional na África Ocidental. Ela mostra o quanto é importante aumentar o esforço de eliminar as diversas barreiras comerciais e que o realizado até o momento, a saber, facilitar as relações comerciais através de redução de tarifas, não tem sido eficaz. Ela argumenta que a CEDEAO deve trabalhar sobre as barreiras não-tarifárias, prestando especial atenção à melhoria dos controles

nas fronteiras e os procedimentos aduaneiros, a fim de agilizar o transporte de mercadorias na região.

A última seção do trabalho aborda a relação entre segurança humana e a integração regional. Membro do conselho do IAO e ex-reitor da Universidade de Lomé, o ex-ministro da Educação do Togo, Francisco Komlavi Seddoh, dá uma visão empírica dos desafios para a segurança humana na África. Usando uma interpretação ampla da segurança humana, ele argumenta que áreas como a expectativa de vida, mortalidade infantil, educação ou alfabetização são indicadores de segurança humana e que a África Ocidental está muito atrás nestas áreas. Seddoh menciona que alguns avanços podem ser vistos, mas que isso não é suficiente. Portanto, ele faz um apelo para uma melhor implementação de abordagens regionais.

No último artigo, o membro ZEI Matthias Vogl apresenta as diferentes definições de segurança humana e mostra a abstração e a ambigüidade da noção. Sua análise mostra que as definições são muito vagas e não podem servir uma base sólida para avaliar a segurança África Ocidental. Devido ao fato de que a segurança é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento e que as organizações regionais podem gerar valor agregado neste setor, ele afirma que é essencial desenvolver uma definição Ocidental Africano de segurança humana que pode ser relacionada com as ferramentas de monitoramento regional para determinar a necessidade de ação. Nesta base soluções adequadas podem ser desenvolvidas.

Este Discussion Paper da parceria entre IAO-ZEI revela que há uma série de questões em aberto que tornam a investigação profunda muito necessário. Por estes motivos, a cooperação entre IAO e ZEI entrará em uma fase de forte parceria no futuro próximo. Durante este período, as questões que foram levantadas aqui serão analisadas com o objetivo de transformar o processo de integração regional na África Ocidental, em geral, e, em especial, o trabalho do IAO mais sustentável.

*Ludger Kühnhardt*

## **Region-Building**

O papel da pesquisa e dos estudos à luz de seus obstáculos e déficits

### **1. *A nova tendência mundial exige uma nova conceituação acadêmica***

Region-building tornou-se um fenômeno global de crescente relevância. Durante as últimas duas décadas, vários agrupamentos regionais em todo o mundo têm redefinido o seu foco, prioridades e ambições. Ainda há muito a ser feito para transformar visões em realidades, tanta na União Europeia, quanto em qualquer outro lugar. No entanto, a proliferação global da region-building converteu-se em uma característica em apoio às realidades globais políticas, econômicas, e, cada vez mais, sociais e culturais.

Nesse contexto, abordagens acadêmicas compartimentadas para compreender as causas e as dinâmicas, o potencial e os obstáculos da region-building atingiram os seus limites. As disciplinas acadêmicas precisam conectar-se melhor para ampliar o nosso nível de conhecimento dos processos de region-building, aprofundando nossa compreensão deles. Isso não significa que as altamente respeitadas disciplinas acadêmicas sejam incapazes de proporcionar uma excelente análise de processos de region-building. Contudo, para abranger totalmente a dinâmica das tendências atuais, são altamente aconselháveis abordagens

pluridisciplinares para o estudo da construção da região, a fim de cobrir as múltiplas matizes de um agrupamento regional.

Estudos da área nos proporcionam importantes insights e conhecimento sobre uma determinada área, principalmente marcados por seu ambiente cultural ou relevância de um ou dois grandes Estados. Isso exige uma nova reflexão sobre o conceito de region-building a fim de melhor compreender e centrar o estudo de regiões como áreas. A pesquisa comparativa e os programas de pesquisa abrangente que envolvam parceiros de todo o mundo se tornará uma nova dimensão no processo de globalização acadêmica. A maior parte deste trabalho acadêmico será impulsionado pela exigência ainda necessária de buscar critérios objetivos de integridade, competência e solidez de forma a unir o discurso da Academia com expectativas dos profissionais da region-building.

## ***2. Prioridade de investigação: os obstáculos à integração regional***

Agrupamentos regionais tendem a ver sua própria realidade de forma muito idealizada. Seus agentes preferem falar de sucesso a falar de fracasso. O retrato do avanço de um grupo regional receberá reações muito mais suaves do que a discussão prudente sobre obstáculos, deficiências e falhas. No entanto, uma reflexão honesta sobre os obstáculos para a integração regional é de extrema importância a fim de preencher o vazio existente entre as reivindicações de qualquer grupo regional no mundo e sua realidade. Dez obstáculos à integração regional são pertinentes ao estudo da region-building ao redor do globo:

- (a) Uma atitude desonesta para com os obstáculos é por si só demais evidente. A maioria das ambições políticas no domínio da region-building preferem traçar os planos, os cronogramas e os possíveis efeitos da integração regional. Demasiadas vezes os obstáculos inerentes à realidade atual que impedem uma rápida realização dos objetivos mais nobres não são tratados com a devida honestidade.

## Region-Building

- (b) Os objetivos irrealistas minam a credibilidade dos grupos regionais. Sempre que caminhos lineares para uma maior integração regional são abordados, é necessário também discutir e tracar sucintamente as condições necessárias que devem ser cumpridas para atingir os objetivos dados.
- (c) A falta de reflexão sobre as condições prévias para a integração regional pode obscurecer a compreensão realista de um certo estado de coisas. A integração não é o resultado da vontade política e decisionismo. A profunda integração está enraizada em condições sócio-econômicas, jurídicas e políticas que, por sua vez, também serão afetadas pelo impacto da integração regional.
- (d) A confiança irrefletida nas "path dependencies", ao buscar uma compreensão abrangente da integração, pode ser um exagero. Seria melhor para a maioria dos agrupamentos regionais, se os mesmos desenvolvessem estratégias de ensaio e erro, incluindo a disponibilidade para mudar de prioridades, ao invés de ficarem obcecados com o seguimento estrito e quase religioso das "path dependencies".
- (e) A integração regional deve reajustar continuamente a relação entre fatores e agentes. Sem agentes comprometidos, que servem como federados, nenhum processo de integração regional pode se desenvolver. Sem entender a natureza e efeito de fatores intrínsecos e extrínsecos, nenhum processo de integração pode tornar-se sustentável.
- (f) A falta de recursos humanos é inerente a praticamente todos os agrupamentos regionais, mas sobretudo aos que incluem países em desenvolvimento. O fortalecimento das capacidades humanas permanece uma prioridade fundamental e todo o esforço em prol de um pessoal melhor qualificado é um investimento no futuro do agrupamento regional.
- (g) Sem uma base financeira suficiente, nenhum agrupamento regional pode ter sucesso e gerar resultados sustentáveis. Um processo independente da atribuição de fundos necessários continua a ser essencial para superar a negociação intergovernamental permanente com base na escassez.



- (h) Nenhum âmbito da vida pode ser compreendido isoladamente como facilitador da integração regional. As esferas da política, da economia, o sistema jurídico e as implicações sócio-culturais, cada qual segue a sua própria lógica. Só em sua interconexão reside a chave para alcançar uma integração profunda e sustentável.
- (i) A maioria dos agrupamentos regionais sobrevaloriza as instituições e subestima o potencial prático da sociedade civil. Somente através da ativação da sociedade civil e valorizando o seu potencial e diversidade, uma integração profunda pode ser sustentada.
- (j) A compreensão da interação entre mecanismos que são necessários para construir uma comunidade e da integração regional profunda é frequentemente pouco desenvolvida. Os instrumentos supranacionais não surgirão naturalmente. Eles precisam ser reforçados, por exemplo, através do trabalho pró-ativo de tribunais regionais de Justiça, dos poderes federativos dos parlamentos regionais, da projeção coerente e de longo prazo dos interesses regionais das comissões regionais ou secretarias e pelo trabalho de lobby das agências regionais dedicados a region-building.

### **3. *Estudos acadêmicos e capacitação***

Region-building não é um absoluto artificial, nem algo abstrato que simplesmente convida à reflexão intelectual e ao estudo acadêmico. Region-building é um processo feito pelo homem. Exige liderança, conhecimento e dedicação. Ela demanda agentes capazes de conceituar e de implementar. As análises sobre a integração regional tornaram-se essenciais para formar especialistas – peritos com conhecimentos detalhados e especialistas com ampla cosmovisão e habilidades analítico-comparativas. Normalmente, os exames acerca da integração regional pluridisciplinar devem abranger aspectos políticos, econômicos, jurídicos e culturais da region-building. Eles fortalecem as competências interculturais e promovem o pensamento conceitual e estratégico. Os estudos sobre a integração regional são de natureza prática que geram peritos com compreensão e conhecimentos aplicáveis.

## Region-Building

A capacitação em déficits são um fato geral em agrupamentos regionais. Os orçamentos previstos pelos Estados-Membros são geralmente muito escassos e até agora nenhum agrupamento regional (incluindo a UE) pôde contar com um orçamento independente e supranacional. Os funcionários envolvidos na rotina diária das instituições e órgãos de integração regional estão frequentemente sobrecarregados com papelada, o que limita sua capacidade de planejamento estratégico-conceitual. As unidades de planejamento contam com número insuficiente de pessoal, encontrando-se sobrecarregadas. A melhoria da capacidade de construção foi identificada em praticamente todos os grupos regionais como um elemento essencial para dominar os desafios futuros.

Capacitação não é só acenar às atividades imediatas de órgãos e instituições de agrupamentos regionais. É desnecessário dizer que as instituições de integração regional exigem profissionais especializados e generalistas, com um senso de estratégia e visão. Porém quanto mais region-building diversifica suas técnicas, seus efeitos vão além das instituições oficiais, iniciando programas e projetos de integração regional. Region-building afeta as instituições dos Estados membros do agrupamento regional. Ao longo do tempo, a integração regional também afeta as sociedades em toda a região de integração. Estas tendências inevitáveis exigem reflexão acadêmica enraizada em cada região e qualidades comparativas entre aqueles que trabalham com questões de integração regional em instituições acadêmicas, mídia, organizações não-governamentais e, cada vez mais, empresas do setor privado.

### **4. Contatos e diálogo**

Region-building é um fenômeno multidimensional. Sua razão de ser e propósito tornaram-se multifacetados. A maioria dos grupos regionais são motivadas por considerações de segurança e desenvolvimento. Eles formulam os objetivos econômicos e/ou políticos e desenvolvem instrumentos e técnicas que visem valorizar a respectiva região. Implementar esses objetivos exige reflexão, comunicação e persuasão.

Os envolvidos nas respectivas atividades necessitam de conhecimentos e uma visão comparativa. Eles devem ser capazes de conectar as experiências em outros lugares com os desafios domésticos. As características do estudo comparativo da integração regional são essenciais. Diálogos políticos com os principais formadores e responsáveis pela opinião pública e a formulação de políticas são essenciais. Os estudos sobre a integração regional precisam se envolver em atividades de extensão destinadas à divulgação dos resultados acadêmicos, contribuindo para o debate público.

## **5. *O crescimento da indústria: O estudo da region-building***

Region-building tende a se desenvolver sem um projeto coerente. Os blocos regionais em todo o mundo testemunham o poder do ensaio e erro, da inevitabilidade de ações incoerentes e idiossincráticas e de alcançar o sucesso através de caminhos indiretos, desvios e conseqüências não intencionais. Por conseguinte, não é uma surpresa que a region-building precedeu os estudos sobre a integração regional. Somente com o conhecimento – tardio – da experiência da integração regional emerge a consciência da necessidade de refletir sobre o que se alcançou – e o que faltou a se alcançar. À luz das recentes tendências mundiais, a conscientização está aumentando em todo o mundo: o engajamento na region-building e o estudo de suas condições, conseqüências, obstáculos e potencialidades são cada vez mais vistos como duas faces da mesma moeda.

O estudo da integração regional começou com um foco na region-building na Europa. O número de disciplinas envolvidas cresceu; o foco da pesquisa foi ampliado; e a profundidade do estudo acerca da integração regional na Europa e sua aplicação através do ensino e da divulgação tem-se solidificado. Enquanto isso, institutos de pesquisa e atividades de ensino centrados na experiência da integração europeia tornaram-se um fenômeno global. O estudo acerca da integração europeia na Europa não é nenhuma surpresa. Mas como explicar isso nos EUA e na China, na Índia e na Tailândia, na Austrália e na Nova Zelândia, na Coreia e no Egito, em Israel

## Region-Building

e na Costa Rica, em Barbados e na Argentina? Esta lista não é exaustiva e a resposta contém dois aspectos: Acadêmicos de todo o mundo têm se interessado em estudar a integração regional na União Europeia para entender melhor os seus efeitos em sua própria região e no mundo. Eles também estão se dedicando à integração regional europeia com a intenção de tirar conclusões comparativas para a evolução da region-building em outros lugares, especialmente em sua própria região.

### **6. *O papel do Instituto de África Ocidental (IAO) e sua parceria com o ZEI***

A mais recente tendência ressoa a proliferação global da region-building: os trabalhos sobre region-building as atividades de investigação e ensino começam a concentrar-se em agrupamentos regionais não-europeus. É perfeitamente lógico que as experiências com a integração regional gerem a necessidade de conceituar os respectivos estudos, pesquisas e atividades de ensino. Agrupamentos regionais não-europeus requerem meios próprios de estudo, de pesquisa e de ensino. Consequentemente, as dimensões comparativas crescerão. Uma nova geração de especialistas em integração regional está a emergir no mundo inteiro.

O Instituto de África Ocidental (IAO) está na vanguarda dessa evolução. Ele é o primeiro instituto de pesquisa e programa de ação desse gênero no continente africano e reflete a importância dos estudos de integração regional nesse contexto. A CEDEAO, a UNESCO e outros parceiros no processo de fundação têm demonstrado a sua liderança na promoção da criação da IAO, e o governo de Cabo Verde deve ser felicitar por sua iniciativa em proporcionar um ambiente excelente para o Instituto. O IAO florescerá nos próximos anos e décadas por vir. Sua importância no acompanhamento da region-building da África Ocidental está além de qualquer dúvida. O IAO promoverá a agenda da integração regional na África Ocidental, centrando-se nos seus trabalhos nas questões mais candentes que agora limitam aí a region-building. O programa de pesquisa do IAO ressoará as prioridades de urgência política, económica, social e jurídica na integração regional da África Ocidental. Suas atividades de

divulgação alargarão o círculo de region-building para além de um pequeno grupo de dedicados dirigentes nacionais e regionais. A sociedade civil e as futuras gerações de líderes da comunidade estarão envolvidos nas operações do IAO. Sua logística em Praia é promissora e fornece um quadro para a cooperação inter-regional e transcontinental, incluindo a utilização dos modernos meios de telecomunicações via internet ao serviço da aprendizagem à distância. O potencial multidimensional do Instituto de África Ocidental em breve se tornará uma fonte de inspiração e um ponto de referência para a pesquisa qualitativa de integração regional e estudos na África.

É aqui que o Centro de Estudos de Integração Européia com sede em Bonn oferece a sua experiência, conhecimentos e infra-estrutura para a cooperação com o IAO. Desde a sua fundação em 1995, o Centro de Estudos de Integração Européia (ZEI, abreviatura do nome alemão "Zentrum für Europäische Integrationsforschung") tem desenvolvido competências em pluridisciplinar e multi-dimensional trabalho acadêmico sobre integração regional, sendo por isso amplamente elogiado. Sua equipe de pesquisadores – os estudiosos internos e outros membros externos, os "Senior Fellows" – cobre aspectos políticos, jurídicos, econômicos e culturais da construção de região. Seus programas de pós-graduação de ensino (notavelmente o "Master em Estudos Europeus", MES, e o "Master em Regulamento Europeu de Rede de Indústrias", MERNI) ganharam grande notoriedade por sua solidez acadêmica, foco prático e potencial construção de carreira. A isso acrescenta-se o trabalho de consultoria para instituições públicas e atividades do setor privado que lidam com questões de region-building, o que aumenta a dimensão multi-dimensional do ZEI. A Academia de Verão de integração regional comparativa do ZEI alcançou ressonância mundial. Os métodos, idéias e resultados dos três pilares de trabalho do ZEI (investigação, formação, consultoria e divulgação) estimulam uns aos outros e dão força para a competência global disponível no ZEI. Com parceiros em todo o mundo o ZEI mantém uma rede de cooperação. O ZEI é um instituto da Universidade de Bonn, uma das universidades líderes em pesquisa da Alemanha. Com a sua localização próxima ao campus das Nações Unidas em Bonn e em curta distância dos

## Region-Building

principais órgãos da União Européia (Bruxelas, Frankfurt, Estrasburgo e Luxemburgo pode ser alcançado de duas a três horas), o ZEI encontra-se realmente no coração da Europa e no coração dos desenvolvimentos globais no que se refere à region-building. As atividades recentes do ZEI incluem programas de carreira que visem o fortalecimento dos órgãos de integração regional em todo o mundo, com especial ênfase no agrupamento regional da África Ocidental, a CEDEAO.

Não é exagero apontar que todo em todo o mundo a proliferação da region-building será seguida pela disseminação de estudos e pesquisa de integração regional, ensino e programas de extensão. O Instituto de África Ocidental (IAO) e o Centro de Estudos de Integração Européia (ZEI) são parceiros fortes e projetados para o futuro nesta nova fronteira mundial do meio acadêmico. Nossa agenda de investigação conjunta para os anos de 2012-2015 salientará esse compromisso.



*Corsino Tolentino*

## **África Ocidental**

O conhecimento é o principal problema da  
integração regional

### ***Introdução***

Assim como a concepção, a instalação e a defesa do Estado soberano caracterizaram o período entre os séculos XVII e XX, a integração regional parece ser a marca do século XXI. Contudo há pouco tempo, cerca de meio século, que este objecto de estudo científico e de reflexão filosófica entrou na Academia. Também, ainda não se pode afirmar categoricamente que a integração regional seja um assunto popular entre os diferentes grupos de potenciais beneficiários. Estes são argumentos que atribuem dois propósitos a este texto: primeiro, fornecer ao leitor um conjunto de noções indispensáveis a uma discussão eficaz da problemática de integração regional tal como ela se apresenta hoje em dia no mundo e, em segundo lugar, sugerir que o défice de conhecimento é o principal obstáculo à integração regional na África Ocidental.

Caminharemos na direcção desse par de objectivos através dos 12 tópicos: (i) um mundo de regiões entre o Estado soberano e o multilateralismo universal; (ii) integração regional enquanto projecto, processo e produto; (iii) conceitos pertinentes; (iv) quatro princípios vitais; (v) principais teorias aplicáveis; (vi) níveis de integração; (vii) forças impulsionadoras; (viii) actores; (ix) modelos e casos; (x) África Ocidental; (xi) défice de conhecimento; (xii) conclusões.



## ***Um mundo de regiões entre o Estado soberano e o multilateralismo universal***

Em 1648 o Tratado de Vestefália impôs ao Mundo, por via da expansão europeia, o Estado soberano como principal sujeito das Relações entre Nações, vencendo os concorrentes de então que eram as Cidades, os Impérios e as Alianças. Em 1945, finda a II Guerra Mundial, a Sociedade das Nações tinha 51 Estados membros. Em 1957, o Tratado de Roma, que foi precedido da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, com as necessidades da segurança e da indústria militar a falarem mais alto, deu início à história do regionalismo moderno. E ao longo da segunda metade do século XX, a Integração Regional aparece como solução pragmática entre a incapacidade do Estado soberano para lidar com questões comuns a várias nações e a relativa ineficácia do multilateralismo distante. Em 2010, reunindo 192 Estados membros, a ONU (Organização das Nações Unidas) tenta articular a acção de uma enorme rede de regiões e de nações em busca de segurança, paz e bem-estar.

## ***IR enquanto projecto, processo e produto***

Com génese, evolução e formas diversas, a IR terá sempre, em algum momento, as características de um projecto, de um processo e de um produto. IR é projecto quando um conjunto de actores entra em acção para realizar uma visão comum a um certo número de nações soberanas e livres. Esses actores são Estados, empresários, académicos, agentes culturais e outros visionários inspirados na região, com o exemplo a vir do Estado ou não (um líder, um think tank, um governo) ou fora da região (ONU, um destacado intelectual ou um líder de um país vizinho). É sabido que o sucesso de um projecto cria um modelo que inspira agentes de mudança noutras paragens. Sejam quais forem os actores, a visão e o projecto, IR será sempre um processo lento, com complexos factores internos interagindo com um sem número de factores geopolíticos, económicos, culturais e religiosos para alcançar maior produtividade, coesão social, paz, segurança e bem-estar das pessoas, comunidades e nações implicadas.

## África Ocidental

Os processos de IR bem sucedidos apresentam resultados ou produtos em períodos e prazos determinados. Entre o Estado e o Mundo, a própria região é um produto (organização, normas, processos de tomada de decisão e sua implementação, melhoria das condições de vida). Uma comunidade regional que no médio e longo prazo não consegue promover o crescimento económico e o bem-estar do conjunto dos seus cidadãos com mais eficiência do que em cada uma das nações integrantes é um projecto falhado.

### ***Conceito de integração regional***

Mas o que é integração regional? O conceito encerra duas ideias-chave: um determinado número de Estados ligados pela Geografia e certo grau de interdependência ou a uma área geográfica que não é um Estado mas tem algumas características próprias de um Estado, tais como política económica, promoção do bem público e soberania.

### ***Quatro princípios vitais***

Soberania, subsidiariedade, solidariedade e variabilidade são os quatro princípios vitais de um processo de integração regional. Em regra, ninguém tem o direito de dizer a um Estado soberano como gerir os seus assuntos internos ou a sua política externa. Contudo, a IR adquire natureza diferente de simples esquema de cooperação internacional precisamente no ponto de passagem de uma organização intergovernamental (de nações soberanas) para uma autoridade supranacional (de nações voluntariamente interdependentes) através da transferência negociada de parte crescente da soberania. Segundo o princípio de subsidiariedade, a autoridade deve ser exercida ao mais baixo nível possível e a acção só caberá à autoridade superior ou supranacional quando houver evidência de que esta será a melhor agente.

A solidariedade permite promover a convergência entre os mais ricos e os mais pobres da região. Os Fundos de Desenvolvimento Regional e os Fundos Sociais são instrumentos típicos de concretização deste princípio.

Variabilidade traduz-se na velocidade e geometria variáveis na realização de determinada política regional comum ou no tratamento especial de certas questões por uma parte dos Estados membros de uma região.

### ***Teorias e práticas***

Estudos académicos sistemáticos de IR começaram há poucos anos e as teorias dominantes podem ser agrupadas em quatro categorias: (i) federalismo, no qual o poder de governar é partilhado entre unidades políticas locais, estaduais e centrais e o exemplo mais conhecido é o caso dos Estados Unidos da América; (ii) funcionalismo tecnocrático e normativo para a qual as funções de satisfação das necessidades comuns são capazes de mobilizar as nações através das fronteiras; (iii) o intergovernamentalismo propõe a unanimidade como princípio de gestão das nações, enquanto (iv) o supranacionalismo, também chamado intergovernamentalismo liberal, sugere que os Estados não abdicam da sua soberania, mas transferem algumas das suas competências para a comunidade regional de forma negociada e vinculativa.

### ***Níveis de integração***

A experiência registou cinco níveis de integração regional assim resumidos: (i) Zona de Livre Comércio procura a redução progressiva até a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias entre os Estados signatários, ficando cada um livre no comércio com terceiros; (ii) na União Aduaneira, todos os Estados membros aplicam uma tarifa externa comum (TEC); (iii) o Mercado Comum estabelece a livre circulação dos factores de produção (trabalho, capital e serviços) e a coordenação macroeconómica; (iv) União Económica é o passo seguinte e implica moeda única e harmonização política e social; (v) o último passo no processo de integração regional leva à União, na qual existe uma constituição política do tipo federal. Um bom exercício será encaixar cada uma das comunidades mencionadas nas páginas seguintes num destes cinco níveis.

### ***Motivos e forças impulsionadoras***

Os motivos para procurar satisfazer as necessidades colectivas por intermédio da colaboração internacional de base geográfica derivam de factores específicos de uma região para a outra. Contudo, alguns motivos se repetem, formando uma espécie de núcleo duro. São a paz, a segurança, o crescimento económico e o bem-estar. Contudo, esses motivos precisam da luz do conhecimento para se transformarem em forças impulsionadoras da aceleração dos processos de satisfação dessas necessidades graças à interacção e à sinergia regional.

### ***Actores***

A identificação dos actores internos e externos, estatais e não estatais, é crucial para o sucesso ou o fracasso da integração. Os actores internos podem ser governos, grupos de países líderes, sociedade civil (igrejas, universidades, movimentos e organizações sociais), uns agindo de cima para baixo, outros de baixo para cima. Em geral, os casos bem sucedidos resultaram da acção coligada de actores, que agindo na base e no topo da sociedade conseguiram bom grau de mobilização para realizar uma visão comum, a qual pode ser momentânea ou permanente.

Os actores externos agem de fora da região para dentro e podem fornecer ideias, visão e financiamento público ou privado. Processos inter-regionais, sistemas multilaterais e ONG impulsionam ou travam a integração regional em função de interesses em jogo transparente ou oculto. Uma terceira categoria são os actores globais, tais como a ONU (Organização das Nações Unidas), a OMC (Organização Mundial do Comércio), os Bancos de desenvolvimento, as CER (Comunidades Económicas Regionais), os think tanks transnacionais, que tendem a influenciar as dinâmicas locais.

Mais do que as ideologias, as identidades culturais e as religiões, a igualdade de oportunidade, o emprego, as migrações, a coesão social e o acesso às tecnologias de informação são forças impulsionadoras cada vez mais eficazes e é cada dia mais evidente que as burocracias intergovernamentais são incapazes de mobilizar populações jovens e

instruídas para a formação de comunidades sem dinamismo nem finalidades claras.

### ***Modelos e casos***

Não é fácil afirmar que uma determinada organização regional corresponde a este ou àquele nível de integração, porque, em geral, os processos são complexos e as diferenças entre os projectos e as realidades são significativas. Todavia, vale a pena mencionar experiências de integração regional que não sendo modelos podem ser referentes úteis. Vejamos nas diferentes regiões do mundo alguns agrupamentos que atraem a atenção dos estudiosos:

Na Europa, os agrupamentos mais significativos são o Conselho Nórdico, a União Europeia e o Conselho dos Estados Independentes (CEI), que resultou do desmembramento da União Soviética.

Nas Américas, a norte, temos NAFTA (Zona de Livre Comércio entre o Canadá, os Estados Unidos da América e o México), tem uma vasta região transfronteiriça entre os dois últimos como distintivo, situação que exige um alto nível de coordenação entre os governos de ambos os lados da longa e vasta fronteira e com o terceiro.

Nas Caraíbas, CARICOM (Comunidade das Caraíbas para Integração Económica, Coordenação da Política Externa e Cooperação Funcional) distingue-se por ter adoptado velocidades variáveis na realização de objectivos comuns em função da situação concreta de cada Estado membro e das diferenças intra-regionais.

Na América Central, o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) é um projecto desenhado em 1960, tendo Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Costa Rica como fundadores e membros. Hoje pretende transformar-se em União Centro Americana. Nos Andes, na América do Sul, a Comunidade Andina das Nações (CAN) busca a integração económica, cultural e política de Colômbia, Equador e Peru. Chile e Venezuela já foram membros do também chamado Pacto Andino, que abandonaram respectivamente em 1977 e 2006.

## África Ocidental

ALBA-TCP (Aliança Bolivariana para as Américas – Tratado de Comércio dos Povos) reúne oito países: Venezuela, Bolívia, Cuba, Nicarágua, Dominica, Equador, Antigua e Barbuda, São Vicente e Granadinas. A dispersão geográfica dos seus membros e a sobreposição com a pertença a outros agrupamentos explicam-se pelo carácter marcadamente ideológico da iniciativa de Cuba e Venezuela. MERCOSUR (Mercado Comum do Sul) é um projecto económico e Político do Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. MERCOSUR, CAN e alguns governos nacionais harmonizam acções de integração na América do Sul.

Na Ásia, os casos mais interessantes dizem respeito ao pragmatismo inovador dos chamados triângulos de desenvolvimento e dos flamingos líderes: territórios da Indonésia, Malásia e Singapura, por um lado, e da Indonésia, Malásia e Tailândia, por outro, colaboram em projectos simultaneamente locais e internacionais. Austrália e Japão são locomotivas dos respectivos grupos no oceano Pacífico. Na subtileza das linguagens asiáticas, ambos são flamingos líderes.

Na Ásia do sudeste, ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático) procura maior produtividade e competitividade dos seus membros e concentra-se, hoje em dia, na atracção do investimento directo externo (IDE) e na integração comercial e económica. Foi fundada em 1967 por Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia que constituem com Brunei, Cambodja, Laos, Myanmar e Vietname uma zona de comércio livre.

Em África existem várias Comunidades Económicas Regionais (CER), na verdade sub-regionais. Cinco são reconhecidas como blocos da futura Comunidade Económica Africana. São, de norte para sul: UMA – União do Magrebe Árabe, CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, COMESA - Mercado Comum da África Oriental e Austral, CEEAC - Comunidade Económica dos Estados da África Central e SADC – Comunidade para o Desenvolvimento dos Estados da África Austral.

O debate sobre a integração regional na África Ocidental acarreta temas tais como transferência de soberania, identidade partilhada, relevância de

objectivos estratégicos, eficácia dos processos de tomada de decisão, ratificação e aplicação dos Tratados, organização e funcionamento dos órgãos de gestão, nível de integração, vazios e sobreposições. Todavia a pergunta mais dramática parece ser esta: até que ponto a CEDEAO e a UEMOA (União Económica e Monetária de África Ocidental, um grupo de antigas colónias francesas reunidas à volta do franco CFA) contribuíram para a melhoria das condições de vida dos cidadãos dos Estados nelas reunidos? A resposta é hesitante ou negativa. E os conflitos violentos, os tráficos ilícitos, a violação sistemática dos direitos humanos, o comércio intra-regional irrisório (menos de 10% contra taxas de 60% ou mais na Ásia e na Europa) são indicadores do fraco desempenho das organizações sub-regionais.

### ***Resposta às perguntas iniciais***

Por motivos históricos, geográficos, culturais, linguísticos e de governação, as nações da África ocidental ainda lidam mal com a IR, que aceitam apenas como uma espécie de fatalidade ou destino, mas não como projecto colectivo. A minha tese é a seguinte: o baixo nível de educação geral das populações, a ausência de instituições e programas dedicados à criação e circulação do conhecimento sobre a integração regional enquanto fenómeno mundial, o défice de debate sistemático entre investigadores, decisores e populações visadas são os principais responsáveis pela lentidão e o fraco desempenho das instituições de integração regional.

Por outras palavras, na África Ocidental, o problema maior da IR é o défice de conhecimento e de participação no debate sobre políticas públicas nos países e nas sub-regiões. Contudo, a convergência da acção de actores internos e externos, a afirmação da autonomia da sociedade civil e o aumento do conhecimento promovem a clarificação das preferências nacionais e a sua conciliação com os interesses regionais.

Em conclusão, a consciência da necessidade de uma transformação radical na forma de perceber a IR como escolha estratégica levou um grupo de investigadores, políticos, empresários, organizações da sociedade civil, assim como organizações intergovernamentais, tais como CEDEAO,

## África Ocidental

UEMOA, ECOBANK, UNESCO e governo de Cabo Verde à criação do Instituto de África Ocidental (IAO) na cidade da Praia, Cabo Verde, para promover a investigação, a educação, o debate sobre políticas públicas e o diálogo inter-cultural sobre a Integração Regional. IAO tem a vocação de se inserir numa vasta rede africana de instituições de investigação - acção em defesa da Cidadania, da Liberdade e da Democracia em África.





*Djénéba Traoré*

## **O papel do conhecimento e da educação no processo de integração regional na África Ocidental**

### ***Introdução***

A educação é a base do desenvolvimento sócio-econômico, político e cultural de uma nação. No entanto, por mais paradoxal que pareça, em um bom número de países, especialmente naqueles que são chamados países em desenvolvimento, esse setor não recebe toda a atenção que deveria. De fato, a educação está enfrentando ao longo de quase três décadas uma série de crises econômicas, e está enfrentando sérias dificuldades na África subsaariana e em especial nos Estados da África Ocidental.

No momento, vivemos em uma época de sociedades de informação e conhecimento, que colocam esse último e a perícia técnica como os principais fatores para o desenvolvimento e criação de riqueza. Por conseguinte, é lógico que a demanda educacional na África está a indicar um aumento significativo. Apesar de ampla ação por parte dos Estados africanos, com o apoio dos parceiros de desenvolvimento e da sociedade civil, a oferta educativa está longe de cobrir a demanda. O Relatório Mundial de 2011 de Educação para Todos (EPT) mostra que o desafio de garantir a "Educação para Todos de 2015" e os objetivos educacionais do milênio não serão alcançados em muitos países africanos, devido ao conflito armado e à pobreza.

Se a educação está em crise na África, que soluções a pesquisa em educação deve encontrar para os problemas relacionados a este setor?

Especialmente na África Subsaariana, a pesquisa em educação é pouco considerada no processo de universalização educacional. É claro que a pesquisa em educação não é uma prioridade dos serviços nacionais de educação que estão lidando com a grave crise conjuntural na África desde a década de 1970. A visibilidade dos investigadores africanos e de seu trabalho acadêmico foi muito pouca durante todos estes anos. A escassa atenção dada a este sub-setor pelo poder público pode ser vista como uma consequência lógica da situação.

Nesse contexto, tornou-se uma tarefa necessária e urgente a criação de maciças estruturas capazes de levar em conta a necessidade de trabalhos de investigação sobre as questões da educação na África, bem como o reforço das capacidades humanas em pesquisas sobre o continente africano.

Foi neste contexto que duas redes de pesquisa foram criadas: em 1988, o ERNESA (Rede de Pesquisa Educacional da África Oriental e Austral) para a África Oriental e Austral, e, em 1989, o ROCARE / ERNWACA para a África Ocidental e Central.

Criado em 12 fevereiro de 1989 em Freetown, Serra Leoa, a Rede de Pesquisa Educacional da África Ocidental e Central (ERNWACA), em francês ROCARE (Réseau Ouest Africain et Centre de Recherche en Education) está, há duas décadas, ativa no domínio da investigação em educação, com o objetivo de contribuir para a melhoria das práticas educativas e políticas na África Ocidental e Central. A ERNWACA é caracterizada por sua abrangência sub-regional e por sua comunidade de investigadores oriundos de 16 Estados-membro da rede, todos centrados e cooperando no que diz respeito às questões da gestão dos sistemas de educação em África.

### ***O caso da ERNWACA***

Na África, conhecimento e o saber rimam ainda frequentemente com maturidade e sabedoria. O conhecimento ainda era e é considerado como um "braço secreto" possuído por uma categoria especial de indivíduos ou grupos sociais especiais. A frase popular do africano velho e sábio, Amadou Hampâté Ba, dita no Conselho Executivo da UNESCO em 1960:

## O papel do conhecimento e da educação

"Na África, um velho que morre é uma biblioteca que pega fogo", revela esse caráter restritivo da distribuição do conhecimento no continente.

Como já foi mencionado, estamos vivendo atualmente na era do conhecimento e da informação, na qual o foco na necessidade de democratizar o conhecimento e os saberes é definido pela comunidade internacional, de modo a facilitar o desenvolvimento global. O papel da construção do conhecimento através da educação se tornou um objeto de reflexão.

Mas quais são as definições dos conceitos de conhecimento, saber e educação?

- "Conhecimento" significa uma construção mental individual que pode incluir vários campos do conhecimento. Para Littré (1877), este termo era usado apenas no singular e foi definido como "o conhecimento adquirido através do estudo, pela experiência".
- O "Saber" refere-se a uma área específica fora de um determinado tema: o saber de uma língua, de uma disciplina. Este termo é geralmente usado no plural: saberes comuns, saberes práticos, saberes básicos etc.
- A palavra "Educação" deriva-se diretamente do latim "Educatio" com o mesmo significado. "Educatio" vem de "Ex-ducere" (ducere significa conduzir, guiar, comando, etc.) e "ex", "fora de": produzir (a terra), desenvolver (um ser humano).

A educação é, portanto, a ação de desenvolver um conjunto de saberes e valores morais, físicos, intelectuais e científicos considerados essenciais para alcançar o nível desejado de cultura. Ela permite a transmissão de uma geração à outra da cultura necessária para o desenvolvimento da personalidade e para a integração social do indivíduo.

Instituindo as pesquisas em educação como o campo de especialidade do ERNWACA, os fundadores desse centro queriam estabelecer na África as condições de investigação que cumprissem com as normas internacionais em vigor, a fim de reforçar as capacidades dos investigadores africanos e de tornar o instituto capaz de contribuir significativamente na melhora do sistema educativo com base em pesquisa de qualidade. A melhoria das

## Djénéba Traoré

práticas educacionais e políticas devem levar ao desenvolvimento sócio-económico da África.

Ainda assim, no difícil contexto do fim de 1980 e o início de 1990, marcado pela recessão económica e uma crise dos sistemas educacionais na África, como convencer o poder público da importância da pesquisa em educação e das potencialidades da ERNWACA na resolução dessa crise?

Para atingir esse objetivo, a ERNWACA foi defendida, no decurso da década de 1990, por seus parceiros principais, a saber, os ministérios nacionais de educação dos Estados-membro, para sensibilizar e informar esses Estados da necessidade de fundamentar a aplicação das práticas educacionais e políticas no trabalho prévio de pesquisa.

Os trabalhos investigativos da ERNWACA concentram-se na pesquisa colaborativa, indo além das fronteiras geográficas, lingüísticas e disciplinares.

Em 2005, a União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) premiou a ERNWACA com o título de "Centro de Excelência". Desde 2009, a rede também mantém estreitas relações com a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), através de sua contribuição para os programas desta organização nas áreas de educação, pesquisa, ciência, tecnologia e inovação, e através da sua participação no júri do Prêmio de Mulheres Cientistas Africanas.

Para a ERNWACA, a integração africana não é uma palavra vazia. Na verdade, a rede é uma das poucas na África que reúne pesquisadores anglófonos e francófonos, de 16 Estados-membro (Benim, Burkina Faso, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, República da África Central, Leoa, Senegal, Serra e Togo). Os membros do ERNWACA vêm de diferentes instituições nacionais, como universidades, escolas de formação de professores, centros de pesquisa, governos e ONG. Neste momento, a rede conta com 756 pesquisadores, dos quais 30% são mulheres.

Para ser capaz de contribuir significativamente para a melhoria das práticas educativas e políticas, a ERNWACA estabeleceu medidas e instrumentos que visam proporcionar melhores condições de investigação e amplificar a

## O papel do conhecimento e da educação

voz dos investigadores africanos na educação. O logotipo da ERNWACA é um sinal multiplicador, um sinal de vozes amplificadas no universo que simboliza a vontade de seus membros de serem ouvidos e de desempenharem um papel inovador no processo de melhoria dos sistemas de educação na África.

Para concretizar esta missão, a ERNWACA fixou os seguintes objectivos:

- Intensificar a capacidade nacional e regional, na pesquisa e na avaliação de políticas;
- Melhorar a qualidade e a pertinência da pesquisa em educação para o benefício dos profissionais e decisores políticos;
- Comunicar os resultados de investigação, a fim de estimular o diálogo social e político.

As principais atividades realizadas pela ERNWACA são:

1. O Programa de Subvenção da ERNWACA para a pesquisa interdisciplinar;
  2. A agenda de pesquisa pan-africana de integração pedagógica das tecnologias de informação e comunicação (PanAf);
  3. O estudo transnacional "Descentralização na África Ocidental e Central - Aprenda com experiências intersetoriais: Água – Saúde – Educação”;
  4. Publicações acadêmicas.
- Programa de Subvenção ERNWACA para a pesquisa interdisciplinar é o maior projeto do centro em termos de cobertura geográfica e da mobilização de recursos humanos. É destinado a jovens investigadores doutorandos, docentes e gestores para melhorar sua capacidade de pesquisa e escrita. O programa financia uma média de 25 projetos de pesquisa durante um ano, lidando com os temas prioritários da investigação sobre questões educacionais nos Estados-Membro da ERNWACA. Também serve para assegurar a sucessão de investigadores qualificados. Esse projeto desempenha um papel fundamental no intercâmbio entre jovens pesquisadores africanos; ele foi especialmente concebido, visando a sucessão e construção de uma

## Djénéba Traoré

massa crítica de pesquisadores renomados que, por um lado sejam capazes de desenvolver a investigação através de uma metodologia eficaz e viável e, por outro lado, a publicar acadêmicos e artigos científicos de qualidade.

- A agenda da investigação pan-africana sobre a integração pedagógica de tecnologias de informação e comunicação (PanAf). O objetivo principal deste projeto é determinar como e em que condições um uso eficiente das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) podem contribuir para uma melhoria de ensino e aprendizagem na África e torná-las acessível a todos. O projeto reúne quatro regiões da África, nomeadamente Leste, Sul, África Central e Ocidental e promovendo o diálogo entre investigadores, decisores políticos e outros setores da educação. O impacto deste projecto é considerável. Na verdade, ele permitiu, entre outras coisas:
  1. Aumentar a capacidade analítica dos pesquisadores sobre a integração e utilização pedagógica das TIC, através do banco de dados coletados sobre a integração pedagógica das TIC nos 12 Estados-membro do projeto (África do Sul, Camarões, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Quênia, Mali, Moçambique, Uganda, República Central Africano e Senegal). Esta informação está disponível no observatório seguinte do projeto ([www.observatoiretic.org](http://www.observatoiretic.org)).
  2. Promover e reforçar a cooperação Sul-Sul africanos entre universidades e entre pesquisadores dos países-membros do projeto e, além disso, através do intercâmbio acadêmico em torno da problemática da integração educativa das TIC.
  3. Reforçar as capacidades dos pesquisadores na redação científica, através da organização de workshops especiais.
  4. Criar um forte diálogo político construtivo entre os decisores políticos, os médicos e os pesquisadores durante os workshops e reuniões internacionais que a PanAf organiza ou em que ela participa. Este diálogo tem reforçado o interesse geral na integração das TIC no setor da educação. Além disso, os atores oriundos de escolas podem, graças ao projeto, melhor compreender o fato de que uma melhor utilização das

## O papel do conhecimento e da educação

novas tecnologias nas escolas pode melhorar a qualidade do ensino, da aprendizagem e da gestão das escolas.

5. A informação e sensibilização de um maior público através da mídia que cobriu as reuniões do PanAf.
  - O estudo transnacional "Descentralização na África Ocidental e Central - Aprender com as experiências intersetoriais: Água – Saúde – Educação" é um projeto de investigação transnacional iniciado pela ERNWACA em seis países da África Ocidental (Burkina Faso, Camarões, Gana, Mali, Níger, Senegal). O objetivo principal deste estudo é oferecer aos decisores políticos resultados confiáveis e úteis, assegurando que o processo cumpre as normas comuns de qualidade científica. Assim, a ERNWACA tem concentrado suas reflexões sobre a análise das relações de poder através de um exame crítico da interação entre os diferentes atores, nomeadamente as instituições administrativas e políticas do poder central, bem como as entidades descentralizadas.

Os seis membros do projeto mostram exemplos de integração municipal e alguns abordagens inter-sectorial comuns para a integração. As capacidades de investigação das equipas nacionais, bem como suas capacidades de reinvestir e divulgar os resultados de tal pesquisa foram considerados na seleção de países. O estudo examina de uma forma sistemática as diferentes experiências de governo local e tenta responder com base em fatos identificados objetivamente a uma pergunta fundamental: é a descentralização, em geral, e a descentralização da prestação de serviços sociais básicos, em especial, viável, e, além disso, isso tem permitido um desenvolvimento de competências em nível local e da comunidade? Outro interesse desta análise abrangente da sensibilização dos atores locais para a sua responsabilidade é a medição do grau de sinergia entre as estruturas locais para otimizar o uso dos recursos e para satisfazer de forma mais eficaz e eficiente às necessidades da população. O estudo também vai permitir saber se a descentralização tem fornecido mais benefícios para as comunidades locais do que o sistema anterior de governo.



## Djénéba Traoré

Finalmente, os pesquisadores relacionados a esse estudo ganharão conhecimento e saber que será reinvestido em outras experiências e projetos que acompanham este processo complexo.

O projeto faz parte de uma investigação transnacional que envolve pelo menos quatro países, liderados por pesquisadores experientes da ERNWACA sobre temas relacionados ao campo global da educação.

- A visibilidade das publicações da ERNWACA é garantida através de dois jornais: A "Journal of Educational Research in Africa " (JERA) e a "African Education Development Issues" (AEDI). A Jera foca-se nas Ciências Sociais e tem como objetivo promover investigações relevantes aos contextos africanos e proporcionar aos professores, administradores e decisores recursos para a compreensão analítica de questões prementes da educação na África. A revista "African Education Development Issues" oferece bolsas de pesquisa para pesquisadores beneficiários do programa ERNWACA, mencionado acima – uma plataforma privilegiada para publicar os seus resultados de pesquisa.

### **Conclusão**

O exemplo da ERNWACA mostra o quanto é importante realizar pesquisa transnacional que afeta a pesquisadores com diferentes formações para atingir resultados significativos em termos de conhecimento e saber. A colaboração entre investigadores provenientes de diferentes espaços geográficos, diferentes culturas e religiões é um fator que promove a integração africana e é uma fonte de sinergia para os investigadores.

A pesquisa em educação facilita um levantamento abrangente, ele permite fazer perguntas de investigação pertinentes, para realizar pesquisas pertinentes no domínio da educação através de entrevistas com grupos-alvo com a ajuda de ferramentas de precisão metodológica e viável, para analisar dados de uma forma académica e científica e para propor soluções e / ou formular recomendações.

## O papel do conhecimento e da educação

Uma educação de qualidade, em condições normais, deve levar ao conhecimento e ao saber estruturado.

Hoje, o conhecimento tornou-se uma das principais fontes de criação de riqueza e, como consequência, a transformação da informação em conhecimento é um imperativo fundamental para o sistema educacional.

É importante colocar os recursos humanos no centro do desenvolvimento e de criar instrumentos eficazes para reforçar as capacidades humanas e institucionais.

Os recursos humanos podem funcionar melhor quando trabalham juntos em um objetivo comum, tendo sempre em conta ambiente específico de todos.

É essa experiência que ERNWACA está fazendo desde a sua criação, com várias dificuldades, mas resultados muito construtivos.

*Referências bibliográficas:*

ROCARE (1997): *Négligée et sous-estimée, la recherche en éducation en Afrique centrale et Afrique occidentale: une synthèse d'études nationales* du ROCARE, Bamako.

ROCARE & Université de Montréal (2006): *Intégration des TIC dans l'éducation en Afrique de l'Ouest et du Centre (Phase II): Recherche-action formation des enseignants intégrant les TIC dans leurs pratiques pédagogiques. Rapports et liens* dans la section « Pays » du site: [www.afriquetic.org](http://www.afriquetic.org).

Traoré, D. (2007): *Intégration des TIC dans l'éducation au Mali : état des lieux, enjeux et évaluation. Distances et savoirs*, (5)1, pp. 67-82, cf.: [www.cairn.info/revue-distances-et-savoirs-2007-1-page-67.htm](http://www.cairn.info/revue-distances-et-savoirs-2007-1-page-67.htm).

[www.toupie.org](http://www.toupie.org).

[fr.wikipedia.org/wiki/Éducation](http://fr.wikipedia.org/wiki/Éducation).

Rapport Mondial de Suivi de l'Education, cf.:

<http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/>.

PanAf: [www.panaf-edu.org](http://www.panaf-edu.org).

ROCARE: [www.rocare.org](http://www.rocare.org).

*John Igue*

# **Integração económica na África Ocidental**

## **1. Introdução**

As preocupações de integração regional na África Ocidental já estão durando há séculos. Desde a Idade Média até hoje, quatro níveis de integração regional podem ser identificados ao longo de respectivos contextos sócio-políticos.

O primeiro nível engloba a criação dos impérios medievais da África Ocidental (o império de Gana, de Mali e de Songhai); o segundo nível é o da repartição destes impérios, que são substituídos pela caravana de comércio transregional fundada sobre a circulação de cowry como fator de integração regional; o terceiro nível descreve o período colonial, com a fundação da Federação da África Ocidental Francesa; finalmente, o quarto nível corresponde às experiências em curso de integração regional, nomeadamente à Comunidade Económica da África Ocidental (ECOWA), à Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), à União do Rio Mano (MRU) e à União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA).

Este processo reflete uma adaptação constante, e nele vêm à tona determinados interesses. Hoje a questão central está mais ligada à evolução atual do mundo caracterizado por uma melhor reorientação dos interesses económicos em nível regional ou global. Na verdade, se analisarmos os atuais mecanismos de funcionamento de economia global de hoje, nota-se que os agrupamentos regionais, através da formação de vários blocos,

tornaram-se fatores imperativos para a negociação de acordos comerciais favoráveis. A interdependência das economias, que é aumentada através de acordos de livre comércio, torna necessários os modos de regulação para o intercâmbio económico entre os parceiros comerciais. Assim, pode-se dizer que as preocupações de integração regional, tais como expressas correntemente, são uma resposta à globalização.

O interesse principal da integração é permitir que os Estados-nação sejam interdependentes e, como consequência, criar novos pólos independentes. Ela também permitirá que a África opere com base em vantagens comparativas.

Podemos dizer, portanto, que a integração regional é essencial para aumentar a clareza necessária aos investidores que querem fazer negócios na África. Neste contexto, a construção de espaços regionais dinâmicos e funcionais torna-se uma tarefa crucial em torno dos desafios históricos, políticos e económicos que a África (Ocidental) está enfrentando.

## ***2. As diferentes experiências de integração regional na África Ocidental***

A África Ocidental representa a parte do continente com o maior número de iniciativas para a construção de região. Desde 1952, data da constituição do Planejamento da Missão para o rio Senegal, mais de 42 organizações de cooperação regional têm sido concebidas ou criadas. Essa prosperidade pode ser explicada em parte pelo progresso realizado nesta parte do continente na luta por libertação e o desenvolvimento de uma consciência política como uma consequência positiva do comércio de escravos, especialmente desenvolvidos nesta região.

O refluxo de escravos do novo mundo para os seus países de origem tem reforçado a emancipação da África Ocidental, que comparativamente com outras regiões africanas está mais avançada. Este impulso emancipatório é ainda mais forte aqui por causa da história dos grandes impérios da África Ocidental, que serviram de base para o desenvolvimento de uma

## Integração económica

consciência política regional, o que é vantajoso para o sucesso da integração regional.

Assim, a quebra das antigas estruturas regionais em benefício da evolução dos Estados-nação com capacidade económica fraca tem influenciado negativamente a criação do mercado (regional).

De todas as experiências de integração e de cooperação, três ainda estão trabalhando hoje: CEDEAO, MRU e UEMOA. Apesar dos problemas que cada uma dessas iniciativas tem, é em relação a elas que os líderes africanos têm feito sérios esforços para melhorar o quadro institucional para o desenvolvimento da África Ocidental.

### 2.1 CEDEAO

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi fundada em 28 de maio de 1975 em Lagos como um projeto de maior escala de integração regional. Em comparação à Comunidade Económica da África Ocidental, onde o campo de ação era limitado às ex-colónias francesas na África Ocidental, a CEDEAO abrange todos os 15 Estados da sub-região. Inicialmente previsto para funcionar como um Mercado Comum da África Ocidental, a CEDEAO se impôs alguns objetivos precisos de desenvolvimento, como o desarmamento e a harmonização das tarifas aduaneiras. Essas metas levam em conta o nível desigual de desenvolvimento entre os países em melhor forma económica (Nigéria, Gana, Costa do Marfim e Senegal) e os restantes 11 países menos desenvolvidos. Mas, durante a cúpula de Conakry em 1983, a CEDEAO realizou uma nova classificação, que menciona três categorias de países: avançados, intermediários e menos desenvolvidos. O objetivo que foi perseguido por esta classificação foi favorecer os membros da Comunidade, cujo orçamento é dependente de um sistema fiscal, como o Benim.

Infelizmente, a CEDEAO ainda permanece em nível de formulação de princípios e não em resultados concretos. Assim, os diferentes protocolos e projetos adotados pelos Estados-Membro, como a livre circulação de

peças e bens, a harmonização progressiva das tarifas aduaneiras, bem como o projecto de uma zona monetária única, não têm progredido.

Por exemplo, o protocolo de livre circulação de pessoas e do direito de estabelecimento dos cidadãos da CEDEAO, que foi lançado em 1979, foi ratificado com um atraso de dois anos. Mesmo após a ratificação, o protocolo foi diluído pela generalização das autorizações de residência em toda a zona.

A criação de uma zona monetária única, previsto inicialmente para 1994, foi adiada para o ano de 2020.

Com relação ao comércio, a percentagem do comércio intra-regional no total das exportações dos Estados-Membro é ainda insignificante. Houve apenas um aumento lento de 3,9% para 4,9% entre 1980 e 1988<sup>1</sup>. Hoje o comércio intra-regional compõe 12% do total das exportações.

Os únicos resultados concretos foram os projetos temáticos especiais e funcionais e, nomeadamente, a construção de estradas intracomunitárias e do projeto INTELCOM 1, que tem o objetivo de facilitar as ligações telefónicas interestaduais de uma capital para outra ou de uma fronteira para outra. Este projeto, que é totalmente financiado por fundos da CEDEAO, tem permitido cobrir agora 80% da demanda de ligações telefónicas. Ainda assim, o maior sucesso da CEDEAO é o seu compromisso com a resolução de crises sócio-políticas e dos seus actuais esforços para uma maior democratização.

## 2.2 MRU

A União do Rio Mano (MRU) foi criada em 03 de outubro de 1973 em Malema em Serra Leoa, no início entre a Libéria e a Serra Leoa. Foi ampliada com a adesão da Guiné em 1979. A criação dessa união foi uma idéia do então presidente da Libéria Tubman, que convidou os seus colegas de Costa do Marfim, Serra Leoa e da Guiné em 1964 para criar uma zona de livre troca, que deveria servir como um trampolim para a realização da

## Integração económica

unidade africana. A União do Rio Mano é um modelo de integração do mercado acompanhado de algumas outras medidas no sector agrícola, de transportes, na indústria e no setor de telecomunicações. Durante os últimos anos, a União do Rio Mano foi acompanhada também pela Costa do Marfim.

### 2.3 UEMOA

A União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) nasceu nos bastidores da reunião de Dacar, em janeiro de 1994, quando a desvalorização do franco CFA foi discutido. A UEMOA deverá substituir a Comunidade Económica da África Ocidental (ECOWA), fadada a desaparecer muito em breve. Contém os oito Estados-Membro da União Monetária da África Ocidental (WAMU). Assim, em relação ao ECOWA, a Mauritânia é excluída, pois não é um membro da WAMU. Ela é substituído pelo Togo, que não tinha sido um membro da ECOWA. Mais tarde, foi ampliada com a adesão da Guiné-Bissau.

Os objectivos da UEMOA são os seguintes:

- Reforçar a competitividade das actividades económicas e financeiras dos Estados-Membro no quadro de um mercado aberto e competitivo e um ambiente jurídico harmonizado e racionalizado;
- Garantir a convergência do desempenho económico e as políticas económicas dos Estados-Membro, através do estabelecimento de um processo de monitorização multilateral;
- Criar um Mercado Comum entre os Estados-Membro com base na livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais e ao direito de estabelecimento das pessoas que exerçam uma atividade independente ou receber um salário, bem como sobre uma tarifa externa comum e uma comum política comercial.

1 Bach, D.C.: Afrique de l'Ouest. Organisations régionales, Espaces nationaux et Régionalisme transétatique: les leçons d'un mythe, in: *L'Afrique Politique*, 1994, édition Karthala, pp. 93-118.



- Instalar uma permanente coordenação das políticas sectoriais nacionais, através da implementação de acções conjuntas e, eventualmente, também de políticas conjuntas, especialmente nas seguintes áreas: recursos humanos, ordenamento do território, transportes e telecomunicações, ambiente, agricultura, energia, indústria e minas;
- Conciliar a um grau necessário para os efeitos de um bom funcionamento do Mercado Comum a legislação dos Estados-Membros, nomeadamente o regime de tributação.<sup>2</sup>

Como se pode observar, esses objetivos são um pouco diferentes em comparação com os previstos pelas organizações regionais já existentes há mais tempo. Neste contexto, a questão lógica é: Por que é necessário fundar a UEMOA, quando as antigas instituições regionais existentes têm sérios problemas para funcionar corretamente? É realista trabalhar no quadro de uma moeda única, quando toda a sub-região está a projectar a criação de uma moeda comunitária para a primeira década do século 21? Finalmente, que futuro conceder a tal união, sem a participação da Nigéria e Gana? Neste momento aparece claramente a questão da influência das antigas potências coloniais, de como o espaço da África Ocidental está estruturado e como as relações dentro da região irão se desenvolver. Este hábito de querer a qualquer custo ter controle total dos impérios coloniais, no entanto, está em contradição com o discurso emitido pelas mesmas potências acerca da liberdade, boa governança e direito de autodeterminação; esse é um controle que também está em flagrante oposição à vontade da população em se organizar de novas formas dentro da sub-região.

Essas diversas contradições constituem em nossa opinião, a maior fraqueza do processo de integração regional na África Ocidental.

No total, o saldo das diferentes experiências de integração regional na África Ocidental é cheia de contrastes. As causas para as dificuldades são

2 Cf. *Traité Modifié de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*, Art. 4, disponível online em: <http://www.uemoa.int/Documents/TraitReviséUEMOA.pdf>.

## Integração económica

inúmeras, como por exemplo a curto prazo os interesses nacionais, os constrangimentos estruturais dos Estados e as dificuldades de regular o mercado.

### **3. Os objetivos estabelecidos**

Estes objetivos são numerosos e variam de acordo com as instituições. No entanto, é possível estruturá-los em quatro categorias: históricos, políticos, económicos e sociais.

Em uma dimensão histórica de integração regional, o caminho que se justifica seguir é aquele que busca uma resposta à balcanização da África, o meio de superá-la e que promove o pan-africanismo fomentado pelos países das independências africanas. Ele também deve permitir que a África lide melhor com as rupturas da estabilidade básica da sociedade, causadas pela colonização.

Do ponto de vista político, as comunidades económicas regionais (CER) permitem que os Estados reforcem as suas relações com respeito aos desafios comuns, como na área do meio ambiente e de gestão de crises políticas ou económicas. Elas também geram uma solidariedade mais ampla entre os países africanos, para que possam agir mais eficazmente e apresentar os seus próprios interesses específicos, tendo em conta os desafios comuns, tais como a negociação de acordos com a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou a parceria económica e comercial com a União Europeia.

No campo económico, as experiências de integração devem dar respostas eficazes às dificuldades do mercado, que são principalmente causadas pela forte influência das atividades do tráfico e pela lógica rentista dos Estados no seu funcionamento actual. É também através de grandes blocos regionais que as reformas macroeconómicas impostas pela liberalização dos mercados e pela globalização da economia podem ser encaradas de forma correta; um melhor entrosamento dos Estados pode ser assegurado; e um ambiente mais favorável, com a promoção do setor privado e regulação

das dificuldades relativas a uma melhor circulação dos fatores de produção podem ser criados.

Quanto ao aspecto social, a integração regional deve apoiar um melhor acompanhamento dos jovens através de uma escola e ensino universitário cada vez mais ambiciosos e profissionais. Além disso, também pode-se oferecer uma melhor plataforma para a promoção do papel das mulheres, tendo em conta a questão do gênero.

#### **4. *As conquistas da integração regional***

As conquistas da integração regional são importantes e diferem de acordo com as comunidades económicas, devido aos seus preceitos, cuja natureza difere de um experimento a outro.

Algumas destas conquistas se encaixam bem com os objectivos de integração regional apontados no início. As conquistas mais significativas afetam diferentes áreas:

##### **4.1 *A facilitação do comércio***

Este objetivo é ainda a maior preocupação das CER, que o concretizam através do emprego de certas reformas. Ele se caracteriza por várias ações, como o levantamento de barreiras legais, de restrições nas fronteiras, a melhoria dos serviços de infra-estrutura e o fortalecimento dos controles justapostos pelos serviços aduaneiros em diversos postos das fronteiras.

##### **4.2 *A promoção do setor privado***

A promoção do setor privado se manifesta na organização de vários grupos de atores através da criação de uma seção especial responsável por esta atividade e no âmbito das diversas secretarias das comunidades económicas regionais.

## Integração económica

### *4.3 Cooperação no campo da infra-estrutura*

Este aspecto é fundamental dentre as atividades das CER. Ele tem várias dimensões. Mas, tendo em conta o vasto número de atividades neste sector, só vale a pena mencionar duas delas:

- A melhoria física da infra-estrutura existente;
- A gestão dessa infra-estrutura em relação aos problemas ligados à facilitação do comércio e procedimentos nas fronteiras.

### *4.4 A luta contra as catástrofes naturais e grandes epidemias*

Este campo da atividade está se tornando cada vez mais importante na agenda das comunidades económicas regionais, devido, por um lado, à seca que ameaça a maioria dos países, ocasionando graves deficiências no rendimento das culturas e, por outro lado, devido ao desenvolvimento e agravamento de doenças endémicas como o HIV, a malária e a tuberculose.

### *4.5 A promoção da paz e da segurança*

Este campo da atividade é uma consequência da persistência de crises sócio-políticas em todo o continente reforçada durante os últimos anos pela má governança na democracia de muitos países. O resultado é uma instabilidade sócio-política que ameaça a paz e a segurança, que são a condições prévias de um desenvolvimento económico sustentável.

### *4.6 Uma melhor gestão das políticas macroeconómicas*

Este objetivo é a principal razão de ser de muitas estruturas da integração regional. Aqui as atividades abarcam desde ações no domínio da reforma setorial até a execução de certos projetos económicos.

### *4.7 A harmonização das políticas monetárias*

Atualmente essa pergunta é uma das preocupações da CEDEAO, apesar do ativo trabalho para alcançar a meta de criar uma união monetária até 2020.

Apesar da reserva de alguns intelectuais, a CEDEAO considera a criação da uma moeda comum como um importante fator de integração, embora alguns intelectuais guardem reserva sobre o assunto. Eles acreditam que o sucesso de integração não tem nada à ver com a capacidade de criar uma moeda comum, mas com políticas de conversibilidade monetária.

## **5. Os obstáculos da integração regional na África Ocidental**

Os problemas com que as comunidades económicas regionais se vêm confrontadas e que impedem o seu desenvolvimento são vários e diversificados. O mais importante destes problemas diz respeito a questões de governação política, de sobreposição das instituições existentes, da falta de uma economia diversificada, de déficits de infra-estrutura básica e de fragilidade e fraqueza dos Estados africanos, tendo em conta a necessidade de construir uma soberania sólida / nações.

### **5.1 Governança política**

Este tema engloba várias dimensões, tais como aqueles relacionados com uma burocracia sobrecarregada de Estados e suas instituições que levam à lentidão de processos de decisão e, mais ainda, da aplicação da decisão. Muitas vezes, leva-se muitos anos até os protocolos acordados serem ratificados.

### **5.2 A sobreposição institucional**

Esse problema foi tema de um relatório da Comissão Económica para África (CEA), intitulado: «Estado de Integração Regional na África: Racionalização das Comunidades Económicas Regionais». Os autores deste relatório afirmam que a sobreposição provoca três deficiências principais que levam à uma não realização dos objetivos aspirados. Estas dificuldades são:

- As deficiências inerentes no âmbito das comunidades económicas regionais;

## Integração económica

- Fraco suporte em nível nacional;
- Problemas de coordenação entre as diferentes comunidades económicas regionais.

### *5.3 A falta de uma economia diversificada*

Com exceção de poucos casos, como a Nigéria, Gana e Costa do Marfim, países do oeste africano não têm uma estrutura económica diversificada e eficiente. Isso se repercute em um crescimento contrastante, sempre sob o domínio de dificuldades exógenas. Esta situação facilita o funcionamento diferencial dos Estados, devido à forma como estes tentam enfrentar as dificuldades económicas para obter um mínimo de recursos de desenvolvimento.

### *5.4 A fragilidade dos Estados africanos à luz da necessidade de construir espaços de dinâmica regional*

Essa fragilidade manifestou-se especialmente nos últimos anos, à luz dos processos de democratização das sociedades e das restrições das diversas reformas que essa democratização está exigindo.

O processo de democratização revelou os limites dos Estados-nação atuais, mostrando diferentes tipos de inseguranças que se manifestam na profunda desorganização territorial como:

- A crise do Estado como uma entidade espacial;
- Uma mobilidade complexa e exacerbada;
- Espaços incompletos e divididos;
- A crescente diferenciação espacial dentro do mesmo território.

Diante desses obstáculos, as abordagens para solucionar isso são numerosas. Elas se concentram principalmente em:

- A simplificação e a correta execução dos mandatos;
- A implementação de algumas reformas;
- A elaboração de projetos e programas essenciais;

- O fortalecimento do crescimento económico.

Além destas soluções há outros desafios, como os déficits orçamentais, a coerência de espaços regionais, a livre circulação dos fatores de produção e os desafios em como lidar com a distribuição dos lucros da integração.

Esses desafios se tornam mais e mais amplos à luz das crises sócio-políticas que afetam vários Estados. Assim, embora a integração regional tenha se tornado um tema importante e fator para o desenvolvimento da região, as políticas ainda mantêm o processo lento. Vários protocolos foram assinados pelos Estados, mas não produziram nenhum resultado conforme as expectativas da população. No contexto destas experiências, algumas questões cruciais estão surgindo hoje:

- Como podem se reconciliar as prioridades nacionais e os objetivos dos programas de integração regional na África? Na verdade, desde as independências, os Estados-nação no continente têm sempre perseguido um duplo objectivo que podem parecer contraditórios: construir o Estado-nação no âmbito das fronteiras herdadas da colonização e realizar uma integração regional para luta contra o subdesenvolvimento promovido pela dependência internacional.
- Como hierarquizar as ações nacionais e regionais, a fim de evitar duplicações?
- Quem deve financiar e implementar as infra-estruturas que são de interesse comum?

Sem dar uma resposta clara a essas variadas questões, o progresso das comunidades económicas regionais será sempre onerado com os problemas relacionados com a sua real capacidade de ação e a sua aceitação e acolhimento por parte da população.

*Claudia Rommel*

## **Barreiras ao comércio intra-regional na África Ocidental**

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi fundada em 1975, em um momento no qual o comércio entre os países africanos estava em declínio. As tarefas atribuídas à CEDEAO foi elevar o padrão de vida de sua população, criar e preservar a estabilidade económica, cultivar as relações entre os Estados participantes e contribuir para o desenvolvimento da África.<sup>1</sup> A CEDEAO não foi o único esforço de integração: Mais organizações de integração econômica têm sido fundadas nas últimas décadas a fim de reforçar os vínculos econômicos e mobilidade das pessoas, bens, serviços e capital através das fronteiras. Além disso, os países organizaram-se regionalmente, a fim de aumentar o seu próprio peso no mundo.<sup>2</sup>

O comércio é visto como um fator decisivo para permitir o crescimento econômico e, em um segundo momento, um fator que dá a um país voz global em assuntos políticos. Potências emergentes como China, Índia ou Brasil têm demonstrado isso através de elevadas taxas de crescimento anual, com uma combinação de maiores exportações e um aumento na demanda interna. A integração económica regional aponta para o mesmo: agrupamento e partilha de recursos através da criação de um mercado único. A experiência mostra, contudo, os desafios para atingir esses objectivos para um grupo de Estados ao invés de um país grande. A

1 Cf. o artigo 3(1) do Tratado da CEDEAO, disponível online em: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> [27.04.2011].

2 Cf. Alaba, Olumuyiwa B.: *Regional Integration, Trade Facilitation and Development in West Africa*, 2006, disponível online em: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> [18.02.2011], p. 5.



realização do crescimento económico nos países da África subsaariana é difícil por várias razões. Em primeiro lugar, o volume das trocas comerciais entre esses países e os países desenvolvidos tem diminuído em termos relativos. Em segundo lugar, essas economias dependem fortemente do setor primário e, como resultado apresentam estruturas de exportação homogêneas. Em terceiro lugar, o comércio intra-regional é extremamente baixo em relação ao comércio com os outros países (principalmente os industrializados).<sup>3</sup> Este artigo vai examinar o terceiro aspecto e a razão por trás do comércio intra-regional no âmbito da CEDEAO. Também será delineado brevemente a importância de fomentar o comércio na África Ocidental.

### ***O comércio intra-regional como solução chave para o maior crescimento económico na África Ocidental***

Um dos principais impedimentos a um maior crescimento económico no continente Africano é o grau insuficiente do comércio intra-regional, conforme Maxwell Mkwezalamba M., o Comissário dos Assuntos Económicos da União Africana.<sup>4</sup> O comércio entre os países africanos é realmente baixo comparado com o resto do mundo: países da África Ocidental só realizam de 8 a 12 % do comércio entre si.<sup>5</sup>

Em contraste, o comércio intra-regional na União Europeia (UE) é cerca de 70 %.<sup>6</sup> A baixa percentagem de interações comerciais no seio da CEDEAO

3 Cf. Hanink, Dean M.; Owusu, J. Henry: Has ECOWAS Promoted Trade among Its Members?, 1998, disponível online em: <http://jae.oxfordjournals.org/content/7/3/363.full.pdf> [15.04.2011], p. 363 f.

4 Cf. Cami, Geert (ed.): Partnership Africa: New Horizons for EU- and Inter-African Cooperation, Friends of Europe international policy summit, 27 September 2010 in Brussels, p. 11.

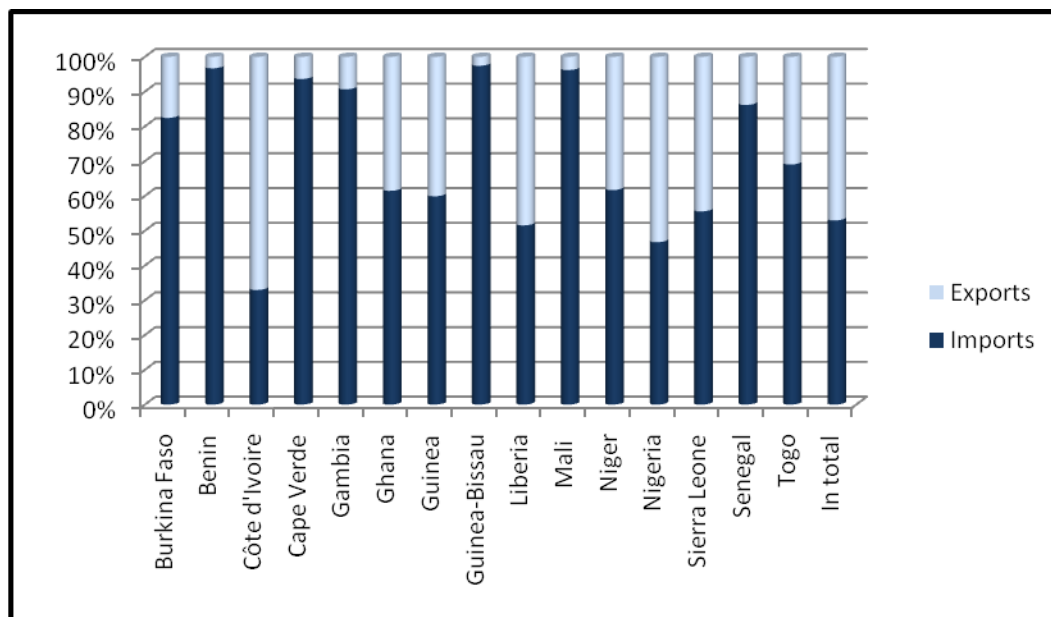
5 Cf. Alaba, 2006, p. 8 f.

6 A observação da comparação dessas duas cotas oferece uma idéia acerca do comércio intra-regional, mas, indica Iapadre, ela pode ser enganosa, dentre outras coisas, porque ela é tendenciosa em relação ao número de países pertencentes a uma região. Cf. Iapadre, Lelio: Regional integration agreements and the geography of world trade: Statistical indicators and empirical evidence,

## Barreiras ao comércio

indica o porquê das relações económicas com países exteriores ao bloco serem extremamente importantes para os países da África Ocidental. O principal parceiro da CEDEAO é a UE.<sup>7</sup> O gráfico a seguir mostra a proporção das exportações e importações entre cada país da África Ocidental e da União Europeia.

**Gráfico 1: Balança comercial dos Estados-membro da CEDEAO com a UE em 2009**



Fonte: gráfico preparado por a autora, a partir dos dados da Eurostat<sup>8</sup>

Exceto na Costa do Marfim e na Nigéria, em todos os outros países-membro<sup>9</sup> da CEDEAO houve déficit comercial em 2009. A balança comercial mostra que esses países importam mais em termos de valor do comércio da UE do que exportam. No caso da CEDEAO, a razão para o déficit pode-se encontrar na estrutura dos artigos de comércio: os produtos primários são exportados, enquanto os produtos manufaturados, importados – uma herança do passado colonial, quando este padrão de comércio foi

in: Philippe de Lombaerde (ed.): Assessment and measurement of regional integration, London, 2006, p. 65-85.

7 Cf. Alaba, 2006, p. 4.

8 Cf. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external\\_trade/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/data/database) [08.12.2010].

9 A Libéria parece estar mal dentro da área de superávit comercial no gráfico, mas também teve déficit comercial de 34 milhões de euros.

estabelecido. Há vários problemas para a África Ocidental com essa estrutura de comércio. Em primeiro lugar, ela cria um desincentivo ao desenvolvimento de indústrias próprias, visto que a necessidade de adquirir conhecimentos técnicos e construir tecnologias que elevariam o preço dos bens produzidos internamente, colocando-os acima dos mesmos produtos provenientes da UE.<sup>10</sup> Em segundo lugar, os preços relativos dos bens primários já estão em declínio e devem continuar a cair no futuro. Se os países da África Ocidental continuarem a se concentrar na produção e exportação de bens primários, sua renda vai cair junto com o declínio dos preços. Por conseguinte, é necessário que a CEDEAO fortaleça o comércio no interior do continente e facilite o fluxo de mercadorias na região. Dessa forma, pode-se superar a problemática estrutura dos artigos de comércio. Se condições foram estabelecidas, em que seja mais barato comprar um bem fabricado em um país vizinho da África Ocidental do que importar o mesmo produto da UE, isso criaria um impulso para a indústria na região. Mas como chegar a essas condições? Uma vez que os custos de produção tendem a ser maiores no início, através dos custos iniciais de aquisição de tecnologia e conhecimento, a diminuição dos gastos com o transporte poderia ser o fator decisivo. As distâncias geográficas facilitam a entrega e, por sua vez, o custo do bem. Como reduzir os custos de transporte na África Ocidental será algo discutido posteriormente. Além da proximidade entre os países, há uma outra vantagem para o comércio dentro da mesma região, a saber, os padrões de consumo aí são muito semelhantes, o que facilita o desenvolvimento de produtos para o mercado vizinho.

A CEDEAO definiu desde o seu início em 1975 as ferramentas para o desenvolvimento de um mercado comum: liberalização do comércio

10 É claro que é sempre mais caro começar um negócio do que administrar um já existente. Devido à falta de experiência e especialização no setor industrial, estes custos iniciais tendem a ser muito maiores no seio da CEDEAO. O relatório do Banco Mundial “Doing Business 2010” revela que, em média, leva-se 38 dias (sem considerar Guiné-Bissau a média reduz-se para 25 dias) para iniciar um negócio na África Ocidental. Na UE, leva-se em média 15 dias. Ver <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business> [11.05.2011].

## Barreiras ao comércio

através da supressão de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio, a adoção de uma tarifa externa comum e uma política comercial comum e permitindo a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital.<sup>11</sup> Hanink e Owusu examinaram se esses instrumentos da CEDEAO incrementam o comércio intra-regional, comparando os dados de 1973 antes de sua fundação e de 1993, e não encontraram nenhuma evidência de que a CEDEAO tem fomentado o comércio na região; o contrário, ou seja, que ela o tenha impedido, também não foi evidenciado.<sup>12</sup> A razão para o pouco sucesso da CEDEAO encontra-se na falta de vontade política para suprimir as barreiras existentes ao comércio na África Ocidental. Os governos nacionais têm sido relutantes devido ao seu medo de perder uma grande parte das suas receitas (se tarifas são eliminadas) e de expor a sua economia a uma maior concorrência. Certamente, a liberalização é polêmica, pois está sempre ligada aos custos de adaptação. Não obstante, até agora, nenhum país conseguiu manter um crescimento económico elevado sem a abertura ao comércio internacional.<sup>13</sup>

### ***Entraves ao comércio na África Ocidental***

Várias questões constituem entraves ao fluxo de comércio na África Ocidental. Estes vão desde restrições tradicionais de barreiras tarifárias e não-tarifárias, como quotas e déficits (infra)estruturais. A forma tradicional de restrição ao comércio é a imposição de tarifas. Desde 1980, os Estados do Oeste Africano vêm reduzindo substancialmente suas tarifas - de uma média de 38 % no período de 1980 até 1984 a uma média de 13 % entre 2000 e 2004.<sup>14</sup> No entanto, os governos insistem nas receitas obtidas com tarifas, o que dificulta sua remoção. Em Cabo Verde, a renda de tarifas

- 11 Cf. o artigo 3(2) do Tratado da CEDEAO disponível em: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> [06.05.2011].
- 12 Cf. Hanink and Owusu, 1998, p. 380.
- 13 A razão para isso é o fato de que as receitas de exportação são um elemento fundamental das economias de hoje. Cf. a Pesquisa do FMI 2005, disponível online em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2005/012405.pdf> [29.05.2011], p. 14.
- 14 Cf. Alaba, 2006, p. 9.

advindas dos direitos de importação é responsável por um quarto das receitas totais do governo; na Gâmbia, constitui um terço, enquanto que a Nigéria recebe apenas 4,7 % das receitas do governo provenientes das tarifas.<sup>15</sup> Outra razão para a manutenção de tarifas é a proteção das indústrias nacionais da concorrência estrangeira.<sup>16</sup> Contudo, a concorrência adicional pode ser benéfica para a economia doméstica, pois ela pode aprender com os novos concorrentes em termos de tecnologia, práticas de negócios e padrões de produção e um mercado maior tende a ser mais atraente para o investimento estrangeiro.<sup>17</sup> Além disso, estudos realizados pela Comissão Económica das Nações Unidas para África (CEA) e da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) mostram que as empresas perdem mais por causa de atrasos nas fronteiras, da falta de transparência e previsibilidade, do que os governos recolhem com tarifas.<sup>18</sup> Além disso, os consumidores lucram com preços mais baixos, o que pode estimular a demanda. No final, investir em condições para o comércio intra-regional ainda é lucrativo para os governos e empresas na África Ocidental.

Apesar de uma redução das tarifas ser importante para facilitar o comércio, essa não pode ser a única medida para tornar as relações comerciais mais fáceis. Isso é mostrado claramente no fato de que as reduções tarifárias consideráveis, iniciadas na década de 1980, não resultaram em uma expansão notável do comércio intra-regional. Há medidas a serem tomadas que podem ter um efeito muito maior: redução das barreiras não-tarifárias. As chamadas barreiras não-tarifárias são quaisquer tipos de medidas que causam as mesmas restrições que as tarifas aplicadas sob certas regras e normas. A Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) estimou que cerca de 10 % do valor do comércio

15 Cf. Alaba, 2006, p. 10.

16 Cf. *ibid.*, p. 9.

17 Cf. Evans, David; Holmes, Peter; Mandaza, Ibbo: SADC: The cost of non-integration, Harare: Sapes, p. 8 ff.

18 Cf. Comissão Económica das Nações Unidas para África (ECA): Trade Facilitation and Intra-African Trade, in: Assessing Regional Integration in Africa IV: Enhancing Intra-African Trade, 2010, disponível em: <http://www.uneca.org/aria4/ARIA4Full.pdf> [13.04.2011], p. 195.

## Barreiras ao comércio

mundial é gasto em conformidade aos regulamentos de importação e exportação, tais como as normas sanitárias e fitossanitárias.<sup>19</sup> Este índice mostra que eles representam um peso substancial relativo ao comércio. No caso dos produtos primários, isso é especialmente problemático, porque o custo de transação (aquisição de informações sobre as normas aplicáveis) é maior em relação ao seu valor do que para os bens manufaturados.<sup>20</sup> O CEA recomenda o alinhamento das normas nacionais às sugeridas pelos organismos internacionais, como a Organização Internacional para Padronização (ISO). Isso colocaria à disposição a produção e exportação de bens de acordo com um conjunto de critérios, em vez das diversas normas de cada mercado de destino.<sup>21</sup> Embora esta seja uma solução possível para as normas, uma abordagem diferente é necessária para regras de origem. As regras de origem são um elemento necessário para uma zona de comércio livre, na qual os membros individuais mantêm diferentes tarifas externas e indicam as condições sob as quais uma mercadoria é qualificada como um produto "nacional", proveniente dessa região e, portanto, mover-se livremente entre os países pertencentes à zona de livre comércio. As regras de origem visam evitar que uma empresa se aproveite de diferentes níveis de tarifa externa pelo transbordo para um terceiro Estado, através do país da CEDEAO com as tarifas mais baixas. Enquanto que, por um lado, essas regras pareçam necessárias, elas apresentam dois problemas básicos: Em primeiro lugar, precisa-se determinar, se um produto pode ser qualificado com o rótulo de "produto regional", ou não, através, por exemplo, da fixação de um percentual mínimo de participação regional no processamento que, em alguns casos, será difícil determinar. A segunda desvantagem é o perigo de que as regras de origem possam ser usadas para restringir o comércio para além do que seja necessário, a fim de evitar o abuso de diferentes níveis tarifários.<sup>22</sup> Em uma união aduaneira, os Estados-membro estão unidos por uma tarifa externa comum, as quais faz com que as regras de origem se tornem supérfluas – a razão pela qual a

19 Cf. Alaba, 2006, p. 13 f.

20 Cf. CEA, 2010, p. 222 f.

21 Cf. *ibid.*, p. 223.

22 Cf. *ibid.*, p. 226.

União Europeia (ou, então, a Comunidade Económica Europeia) começou como uma união aduaneira e saltou a fase de zona de livre comércio. A CEDEAO está trabalhando na implementação de uma tarifa externa comum, mas até agora requer um produto que é comercializado livremente na região a ser processado com pelo menos 51 % de conteúdo de empresas nacionais.<sup>23</sup> Evitar o abuso dos diferentes níveis tarifários é uma das razões para implementar regras de origem. Outra motivação consiste em facilitar e favorecer a produção regional por meio de exigência da entrada de empresas nacionais.<sup>24</sup> No entanto, é discutível se essa é a escolha política certa para construir um setor industrial significativo. Odularu sugeriu um foco na diversificação das exportações, a fim de promover as empresas nacionais e o comércio na região.<sup>25</sup> A diversificação das exportações implica estratégias nacionais para a exportação de uma variedade de produtos manufaturados, já que "a diversificação das estruturas de produção a partir da produção e comércio de produtos primários acabará por enfraquecer a longa dependência dos países africanos dos mercados desenvolvidos de produtos manufaturados."<sup>26</sup> A CEDEAO deve trabalhar na aplicação de uma tarifa externa comum e na formulação de políticas de diversificação das exportações, a fim de livrar-se de regras e normas desnecessárias e fazer uso dos efeitos do crescimento do comércio.<sup>27</sup>

Outro inibidor importante do comércio intra-regional é o ambiente de instabilidade política e económica na África Ocidental. O exemplo mais recente é o conflito na Costa do Marfim, onde o país se viu na posição de ter dois presidentes, Gbagbo e Ouattara. A guerra civil que se seguiu durou meio ano até que Gbagbo foi capturado. Os distúrbios causaram um colapso do comércio e, como consequência, os preços dos produtos – em particular dos alimentos – aumentaram drasticamente. Isso foi muito problemático, na medida em que a Costa do Marfim é uma força motriz da

23 Cf. Hanink and Owusu, 1998, p. 380.

24 Cf. CEA, , 2010, p. 227.

25 Cf. Odularu, G.O.: Export diversification as a promotion strategy for intra-ECOWAS trade expansion, 2009, disponível online em: <http://www.academicjournals.org/ajbm/pdf/pdf2009/Feb/Odularu.pdf> [11.02.2011].

26 Ibid., p. 32.

27 Cf. Hanink and Owusu, 1998, p. 363 f.

## Barreiras ao comércio

economia na região. Criar um ambiente estável é crucial, se a CEDEAO visa um aumento do comércio intra-regional.

O CEA declara que as restrições monetárias são mais um obstáculo ao comércio regional. Para ilustrar isso, examinemos a forma como as transações financeiras são geralmente conduzidas. O sistema mais utilizado no continente é o "sistema de pagamento de crédito documentário". Trata-se de um sistema de acompanhamento da circulação de mercadorias. Tão logo o destinatário esteja de posse dela, o vendedor recebe o pagamento. Esse é um sistema que não é só muito demorado e aberto à fraude; ele é a causa do fato de que metade de todos os pedidos de pagamento são recusados por razões de inconsistências documentais.<sup>28</sup> Um problema adicional é o fato de que as moedas africanas não são conversíveis entre si.<sup>29</sup> Isso mostra a insuficiência do sistema de pagamento e a necessidade de desenvolver meios mais fáceis de pagamento e cheques de entrega.

Além da estrutura financeira, a má condição da infra-estrutura em geral torna difícil o comércio na África Ocidental. Isso se aplica não só às estradas e ferrovias, mas também aos sistemas de telecomunicações e eletricidade.<sup>30</sup> O sistema ferroviário na África Ocidental alcança 9,717 km e, apesar das ferrovias serem o meio mais barato para o transporte de carga a granel em longas distâncias, elas são utilizadas apenas para 2 por cento dos bens africanos. O transporte rodoviário é preferido por causa da imagem ruim das empresas de transporte ferroviário, que são vistos como burocráticas, ineficientes e com excesso de pessoal.<sup>31</sup> Examinemos agora o estado da rede rodoviária: valores do período de 2001 a 2005 mostram que, em média, 20 % das estradas da África Ocidental eram pavimentadas. Significativamente acima deste valor está Cabo Verde com 69 %, e Togo, com 32 %.<sup>32</sup> O gráfico a seguir nos dá uma visão geral da densidade de estradas e sua distribuição no continente.

28 Cf. CEA, 2010, p. 225 f.

29 Cf. *ibid.*, p. 194.

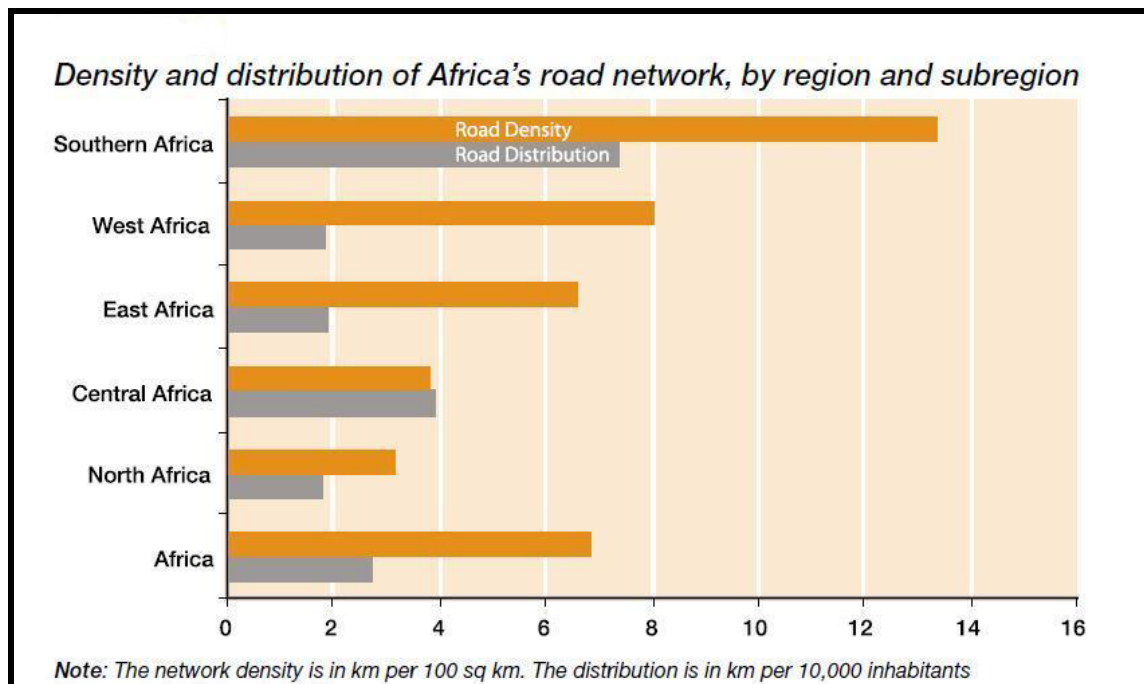
30 Cf. Alaba, 2006, p. 19.

31 Cf. CEA, 2010, p. 212.

32 Cf. [http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS?page=1&order=wbapi\\_data\\_value\\_2008%20wbapi\\_data\\_value%20wbapi\\_data\\_value-last](http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS?page=1&order=wbapi_data_value_2008%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-last)



**Gráfico 2: Densidade e Distribuição da rede rodoviária na África**



Fonte: CEA<sup>33</sup>

Ele mostra que a África Ocidental tem a segunda maior densidade de estradas aquém apenas da África Austral. No entanto, a distribuição das estradas, ou seja, a extensão em relação ao número de habitantes, encontra-se sendo um dos mais baixos no continente. O estado da rede rodoviária explica porque o transporte de mercadorias leva tanto tempo na África Ocidental. Um cálculo pressupõe que o comércio intra-africano pode ser triplicado para US\$ 30 bilhões por ano, se uma rede de estradas transafricanas fosse criada e mantida.<sup>34</sup> No entanto, a rede rodoviária insuficiente é responsável por apenas parte da chegada tardia da entregas na região. A outra parte deve-se aos atrasos e ao controle alfandegários. Os atrasos na alfândega na África são os mais longos do mundo: eles equivalem a doze dias na África Subsaariana, enquanto que, na América Latina, eles são de sete dias e, na Europa, quatro.<sup>35</sup> A razão para isto reside

&sort=asc [29.04.2011].

33 Cf. CEA, 2010, p. 211.

34 Cf. *ibid.*, p. 217 f. Para o cálculo: esta rede foi pensada para ligar 83 cidades principais através de 100,000 km.

35 Cf. Alaba, 2006, p. 14 f., e CEA, 2010, p. 221.

## Barreiras ao comércio

na ineficiência da administração aduaneira e nas exigências documentais confusas e numerosas.<sup>36</sup> Há cerca de oito documentos necessários para importação e exportação na África Ocidental, comparado a apenas cinco nos países da UE.<sup>37</sup> Outros problemas resultam da não-cooperação dos funcionários do governo ou mesmo suas atitudes corruptas, que causam o rentismo e, portanto, um aumento no custo geral do transporte.<sup>38</sup> Além dos controles nas fronteiras legais, postos ilegais tornam a vida do motorista de caminhão difícil. De Lomé a Uagadugu existem 23 postos de controle em uma distância de 1.036 km - um ponto de verificação a cada 45 km.<sup>39</sup> Eles elevam significativamente os custos de transporte e tempo, e limitam a livre circulação de mercadorias. Os países sem litoral da África Ocidental (Mali, Níger, Burkina Faso) estão em desvantagem, uma vez que as mercadorias importadas por via marítima têm que ser transportadas através de um outro país, o que, portanto, torna a importação ainda mais demorada e cara. O tempo de transporte é um problema para as empresas não só quando elas transportam bens perecíveis, mas em qualquer tipo de operação que elas desejem realizar: Entregas incertas e imprevisíveis podem resultar em oportunidades de negócio perdidas. Além disso, torna-se necessário um investimento maior em instalações para o armazenamento.<sup>40</sup> No entanto, nestas circunstâncias, não só as empresas têm algo a perder, mas também os governos nacionais dos países da África Ocidental, que perdem as receitas provenientes dos negócios e dos investimentos que poderiam se dar em condições mais favoráveis, a partir das receitas do dinheiro perdido devido à corrupção e das receitas fiscais. A fim de melhorar a rede viária, a CEDEAO desenvolveu dois projetos em 1980, que estão quase completos: a auto-estrada trans-costeira de 4,676 km de Lagos, na Nigéria à Nouackchott, Mauritânia (83 por cento concluída) e da auto-estrada trans-Sahel de 4,633 km de Dakar, no Senegal, para N'Djamena, Tchad (87 por

36 Cf. Pesquisa do FMI, 2005, p. 14.

37 Cf. <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> [11.05.2011].

38 Cf. CEA, 2010, p. 196.

39 Cf. *ibid.*, p. 222.

40 Cf. *ibid.*, p. 218.

cento completa).<sup>41</sup> Se o objetivo da CEDEAO é o desenvolvimento de região na África, então esses projetos não são suficientes. Mais investimento é necessário – crucial para tornar os países competitivos. A melhoria da infra-estrutura parece implicar o gasto de grandes somas de dinheiro. No entanto, nas políticas governamentais de curto prazo poderia-se começar com a facilitação do controle nas fronteiras e dos procedimentos aduaneiros e da eliminação de bloqueios ilegais. Isso já aceleraria o transporte de mercadorias e, assim, reduziria os custos.

Na medida em que os atrasos nas fronteiras e as estradas e ferrovias em más condições entravam o transporte de mercadorias de A a B, as limitações relativas à electricidade e às telecomunicações impedem o comércio em um estágio anterior: a produção de mercadorias. A flutuação do fornecimento de electricidade é uma questão importante para os países da África Ocidental: em uma pesquisa de 1998, 90 % dos inquiridos identificaram os problemas infra-estruturais como a principal razão para fraco desempenho no setor de produção da Nigéria.<sup>42</sup> A fim de assegurar a continuidade da produção no caso de um apagão de energia, as empresas da África Ocidental necessitam investir em geradores que aumentem os custos fixos de produção. Na área de telecomunicações, parcerias público-privadas poderiam apoiar a extensão das linhas de transmissão. A União Africana de Telecomunicações é também uma forma de melhorar os serviços de telecomunicações e criar uma rede comum para o continente.

### ***Como lidar com esses entraves ao comércio?***

Alguns aspectos já foram dados, de forma que o comércio intra-regional na África Ocidental possa prosperar: reduzir ainda mais as tarifas; abolir ou reduzir barreiras não-tarifárias de comércio, tais como as normas; avançar na criação de uma tarifa externa comum e formar uma união aduaneira; desenvolver políticas de diversificação das exportações; criar um ambiente político mais estável; facilitar sistemas de distribuição e pagamento;

41 Cf. Alaba, 2006, p. 17.

42 Cf. *ibid.*, p. 20 f.

## Barreiras ao comércio

investir na rede rodoviária e de telecomunicações; trabalhar na remoção das barreiras ilegais e simplificar os procedimentos aduaneiros; e criar incentivos de estímulo à indústria regional. Esta é uma lista extensa do que precisa ser feito para melhoria do comércio intra-regional. Enquanto medidas a longo prazo precisam ser abrangentes, o foco a curto prazo na melhoria do sistema de transporte já garantiria um aumento significativo no comércio no âmbito da CEDEAO. Manejar essas questões em nível nacional não será suficiente. Somente políticas regionais podem ser bem-sucedidas. Então, como Hanink e Owusu apontam atentamente: "[...] pode ser que o comércio regional disponha de algum potencial para o crescimento em resposta aos esforços da CEDEAO. Então, não seria necessariamente o caso, que a expansão do comércio e o crescimento económico nos países da região só pudessem advir de acordos decorrentes da predileção externa".<sup>43</sup> Os governos nacionais e a CEDEAO necessitam encontrar a vontade política para melhorar as condições para os negócios, para sua população e para si.

43 Hanink e Owusu, 1998, p. 381.



*Francisco Komlavi Seddoh*

## **Segurança humana na África Ocidental**

### ***Introdução***

O conceito de segurança humana é totalmente atual. Sendo verdadeiramente multidimensional, ele é fundamentado principalmente no respeito a todos os direitos humanos e princípios democráticos, englobando tudo que possa contribuir para o desenvolvimento sustentável em geral e para a erradicação da pobreza extrema em particular.

Como disse Kofi Annan (2001): “A segurança humana é muito mais do que a ausência de conflitos violentos. Ela é também uma questão de direitos humanos, de boa governança, de acesso à educação e assistência médica, assim como de disponibilizar às populações meios e possibilidades de escolha para a realização de seu potencial. Cada passo dado nessa direção significa um progresso em relação à redução da pobreza, ao crescimento econômico e à prevenção de conflitos. Libertar-se do medo, permitir às gerações futuras de herdar um meio ambiente natural e sadio constituem as pedras angulares indissociáveis da segurança humana”.

Cada um dos objetivos do Desenvolvimento do Milênio adotados pela ONU em 2000 diz respeito à segurança humana. Eles traduzem sua complexidade e seu caráter multiforme.

Antes de esboçarmos algumas perspectivas para o futuro, vale recordar alguns dos pontos de referências principais da situação socioeconômica dos países da África Ocidental, os quais constituem a essência das questões de segurança humana.

## ***Alguns pontos de referência das condições relativas à segurança humana nos países da África Ocidental***

Ao dar uma olhada rápida nas condições de segurança humana na África Ocidental, tudo leva a compartilharmos o ponto de vista expresso por Sylvie Brunel, em 2005: “A África é identificada em grande parte com desgraças e fracassos – guerras, seca, doenças, pobreza, crianças que morrem de fome e as quais é necessário ajudar. O continente inteiro parece provocar piedade misturada com repulsa.”

De fato, vários parâmetros do desenvolvimento parecem não responder aos critérios de criação das melhores condições para a segurança humana.

### ***Um crescimento demográfico rápido***

O crescimento demográfico é relativamente rápido (de 2,1% em Gana e 3,9% no Níger). Mesmo que as densidades demográficas sejam ainda suportáveis, sua evolução parece muito mais rápida que a dinâmica das economias nacionais. Isso não coloca os governos em melhores condições para a prestação de serviços de base em áreas vitais como educação e, especialmente, saúde.

A seguir, a análise do crescimento demográfico nos países da região:

Benim-3,1%, Burkina Faso-3,4%, Cabo Verde-1,4%, Costa do Marfim-2,3%, Gâmbia-2,7%, Gana-2,1%, Guiné-2,4%, Guiné-Bissau-2,2%, Libéria-0,8%, Mali-2,4%, Níger-3,9%, Nigéria-2,3%, Senegal-2,6%, Serra Leoa-2,4%, Togo-2,4%.

Apresentamos igualmente os dados sobre densidade demográfica nos mesmos países em termos de habitantes por km<sup>2</sup>:

Benim-79, Burkina Faso-58, Cabo Verde-125, Costa do Marfim-65, Gâmbia-151, Gana-100, Guiné-41, Guiné-Bissau-45, Libéria-36, Mali-10, Níger-12, Nigéria-167, Senegal-64, Serra Leoa-79, Togo-117.

## Segurança humana na África Ocidental

### *Expectativa de vida, mortalidade infantil e índice de desenvolvimento humano*

A expectativa média de vida nos países da África Ocidental é de cerca de 55 anos, o que permanece fraco em comparação com a situação observada nos países industrializados. Estudos realizados nos países da região trazem os seguintes resultados:

Benim-61,9 anos, Burkina Faso-53,4 anos, Cabo Verde-71,7 anos, Costa do Marfim-57,9 anos, Gâmbia-56,3 anos, Gana-56,8 anos, Guiné-58,4 anos, Guiné-Bissau-48,2 anos, Libéria-58,7 anos, Mali-48,8 anos, Níger-51,9 anos, Nigéria-48,2 anos, Senegal-55,8 anos, Serra Leoa-38,4, Togo-62 anos.

O elo entre expectativa de vida e segurança humana se estabelece de modo bastante natural.

Quanto à mortalidade infantil, ela continua a ser elevada. Em média, 149 entre 1000 crianças na África Subsaariana não chegam aos cinco anos de idade. Os números são três vezes superiores para as mães sem escolaridade, em relação àquelas que atingiram o nível de ensino secundário.

Na análise do índice de desenvolvimento humano, os países da África Ocidental são classificados na escala mais baixa (abaixo do nível de Cabo Verde, 0,534, ou seja, 118° colocado entre 169).

Em 2010, os resultados obtidos para os diferentes países da região foram os seguintes:

Benim-0,435, isto é, 134°/169, Burkina Faso-0,305, i. é, 161°/169, Cabo Verde-0,534, i. é, 118°/169, Costa do Marfim-0,397, i. é, 149°/169, Gâmbia-0,390, i. é, 151°/169, Gana-0,467, i. é, 130°/169, Guiné-0,340, i. é, 130°/169, Guiné-Bissau-0,289, i. é, 164°/169, Libéria-0,300, i. é, 162°/169, Mali-0,309, i. é, 160°/169, Níger-0,261, i. é, 167°/169, Nigéria-0,423, i. é, 142°/169, Senegal-0,411, i. é, 144°/169, Serra Leoa-0,317, i.é., 158°/169, Togo-0,428, i. é, 139°/169.

Não resta dúvida de que as classificações obtidas pelos países da África Ocidental refletem a qualidade de sua segurança humana.



*Quanto à educação primária universal*

Os dados disponíveis indicam que a maior parte dos países da região não atingirá os objetivos fixados para a educação para todos até 2015.

Apesar dos progressos alcançados, a situação continua crítica para alguns países cujo acesso ao ensino primário continua a ser inferior a 70%. Em geral, na África Subsaariana, mais de 29 milhões de crianças em idade escolar não têm acesso à escola primária. Estima-se que somente na Nigéria o número seja de 8 milhões.

As taxas de evasão escolar são mais elevadas entre crianças de famílias pobres e de zonas desfavorecidas, e em vários países a paridade entre meninos e meninas não é realizada.

Esta situação é prejudicial se considerarmos que a educação constitui um dos principais meios de sensibilização para a questão dos direitos humanos e da prevenção de ameaças com as quais a segurança humana se confronta. Respondendo às suas necessidades fundamentais de aprendizado, a educação faz com que as populações se tornem autônomas e constitui um dos primeiros passos no caminho para a segurança do emprego que é parte integrante da segurança humana. Ela traz consigo uma melhoria sustentável nas condições de vida.

Se o objetivo da educação é ajudar as populações a realizarem seu potencial para que ela possam participar ativamente daquilo que é necessário ao seu bem-estar e ao exercício dos direitos que lhes são reconhecidos universalmente, a ligação entre educação e segurança humana aparece como mais evidente ainda. A educação inculca valores e competências para enfrentar desafios, com os quais as sociedades se confrontam para o desenvolvimento pleno da personalidade humana.

## Segurança humana na África Ocidental

### *A alfabetização progride lentamente*

Revisando os resultados obtidos nos diferentes países da região, constata-se que alguns dentre eles se encontram ainda em um nível de baixa alfabetização. (29% em Burkina Faso, 26% no Mali, 29% no Níger)

Os números obtidos para o conjunto dos países são os seguintes:

Benim-41%, Burkina Faso-29%, Cabo Verde-84%, Costa do Marfim-55%, Gâmbia-45%, Gana-66%, Guiné-38%, Guiné-Bissau-51%, Libéria-58%, Mali-26%, Níger-29%, Nigéria-60%, Senegal-42%, Serra Leoa-40%, Togo-65%.

O analfabetismo constitui em si mesmo uma forma de insegurança. É uma das causas do baixo nível de consciência que algumas populações têm de seus direitos e de sua dignidade. É entre os analfabetos que encontramos a maior parte das populações que vivem abaixo da linha da pobreza. Elas não dispõem dos conhecimentos mínimos necessários à garantia da segurança humana.

### *As condições de saúde permanecem precárias*

As pandemias como HIV/SIDA e malária continuam a assolar os países. Entre os 247 milhões de casos de malária registrados no mundo em 2008, 88% foram na África. Todos os anos morrem 881.000 doentes em consequência da malária, dos quais 91% no continente africano. Estima-se que 40% dos custos da saúde pública no sul do Saara são destinados à questão da malária. A perda para as economias nacionais a ser reparada é considerável.

Os efeitos da pandemia do HIV e da SIDA contribuem para diminuir a expectativa de vida, levando à existência de famílias chefiadas por crianças e à perda de mão-de-obra qualificada, o que enfraquece todos os setores da vida, particularmente no meio agrícola.

*A segurança alimentar continua a ser um das preocupações principais*

Ela constitui, segundo o economista indiano, Armatya Sen, um elemento central do desenvolvimento humano e do crescimento econômico, particularmente na África. Com 29%, o continente registrou a partir de 2007 as taxas mais altas de desnutrição. A produção de cereais continua fraca, apesar do enorme potencial da região. Um estudo da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) indica que a cada ano há novos 18 milhões de pessoas a serem alimentadas e 34 milhões de outras a serem tiradas da desnutrição crônica na África. Para enfrentar este desafio será necessário assegurar um crescimento anual de aproximadamente 4,5%.

O acesso ao mínimo de água doce potável (20 a 50 litros por pessoa, segundo as recomendações da ONU), para beber e cozinhar os alimentos, não é garantida à maior parte das populações.

*A democracia e a liberdade de expressão sofrem para se instalar de maneira sustentável*

Apesar das experiências de sucesso, especialmente em Cabo Verde e Gana, a situação das liberdades democráticas permanece relativamente frágil na maioria dos países da região. Os conflitos internos persistem após os processos eleitorais (Costa do Marfim, Nigéria) e os confrontos entre populações de etnias e religiões diversas.

***Quais perspectivas para o futuro?***

*Setores em progresso*

Apesar das dificuldades constatadas em inúmeras áreas, vários setores experimentam uma evolução positiva que deve continuar.

De 1998 a 2008, o acesso ao ensino primário aumentou para 46 milhões de alunos na África Subsaariana. De 31% em 1999, a taxa de escolarização passou a 77% em 2008. O número de crianças que não frequentam a escola

## Segurança humana na África Ocidental

sofreu um decréscimo de 13 milhões em relação a 1992. Passamos de uma redução anual do número de crianças sem escola de 1,4 milhão no período de 1999-2004 a 1,6 milhão no período de 2004-2008.

A taxa de evasão escolar diminuiu bastante e assistimos a uma expansão do ensino secundário.

O efetivo de estudantes de ensino superior atingiu 4,5 milhões, ou seja, o dobro do número de estudantes em 1999.

Na área de educação de adultos e de alfabetização, a média dos inscritos passou de 53% durante o período de 1985-1994 a 62% no período de 2005-2008.

Também foram registrados sucessos na questão da equidade. A proporção de meninas para meninos passou de 0,85 em 1999, para 0,91 em 2008.

A melhoria na qualidade da educação tornou-se uma das principais preocupações dos gestores dos sistemas educacionais.

### *Integrar plenamente a educação aos direitos humanos e à paz*

Este programa, que se tornou uma das prioridades da UNESCO, deve permitir que se reforce a aquisição dos valores que levam à segurança humana. Reflexão crítica, abordagem para a resolução dos conflitos, respeito à igualdade e não-discriminação, espírito de tolerância. Ele ajudará as populações a conviverem melhor, a reforçarem seus laços de solidariedade e a compreenderem a riqueza que constitui a diversidade cultural. Daremos um lugar privilegiado à criatividade e ao diálogo entre as religiões.

### *Valendo-se das novas tecnologias e descobertas na área científica*

Todos os avanços tecnológicos devem ser aproveitados para dar uma resposta às necessidades fundamentais do ser humano, reduzir a pobreza, proteger o meio ambiente e a qualidade de vida. As iniciativas permitirão combater a desertificação, o desmatamento, a erosão do solo, poluições atmosféricas, aquáticas e marítimas, assim como medir suas repercussões nas condições de vida das populações.

*Reforçar a democracia e a governança*

É com muita satisfação que estamos assistindo a uma evolução positiva na questão das crises na região da África Ocidental. Libéria, Serra Leoa, Guiné, Níger, Costa do Marfim. O que permite prognosticar um futuro mais promissor para os países da região.

*Privilegiar uma abordagem regional na busca por soluções*

O caráter transnacional da maioria das ameaças à segurança humana torna essencial a cooperação regional na busca por soluções. Estas ameaças vão desde a extrema pobreza à propagação de pandemias, passando pela degradação do meio ambiente e pela criminalidade organizada.

As buscas por soluções devem ter como base governos conscientes de suas responsabilidades e uma forte parceria com as ONGs e com a sociedade civil.

É assim que criaremos para as populações dos países da África Ocidental uma segurança humana aberta para a esperança e o progresso.

## Segurança humana na África Ocidental

### *Referências bibliográficas:*

Jeune Afrique, Hors série No. 27: L'état de l'Afrique 2011.

Ladouce, L. (2009): Sécurité humaine et Responsabilité humaine en Afrique, en: *Géostratégiques* 10/09, Paris, pp.177-192, cf.:  
[http://www.strategicsinternational.com/25\\_13.pdf](http://www.strategicsinternational.com/25_13.pdf).

Obasandjo, O./ A. Mabogunje/ Okebukola (2010): *Human security in Africa: Perspectives on Education, Health and Agriculture*, Abeokuta.

Sall, A. (2002): Pauvreté et Sécurité Humaine dans les Environnements Africains. Quelques réflexions et repères pour l'action, in: UNESCO (ed.): *La pauvreté, une fatalité ? Promouvoir l'autonomie et la sécurité humaine des groupes défavorisés: Bénin – Burkina Faso – Mali – Niger*, Paris.

UNESCO (2009): *La sécurité humaine: Approches et défis*, Paris, cf.:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001837/183764f.pdf>.

UNESCO (2010): *Rapport Mondial sur l'Éducation pour tous: Atteindre les Marginalisés*, Paris, cf.: <http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2010-marginalization/>.

UNESCO (2011): *Regional Overview Sub-Saharan Africa*, Paris, cf.:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001913/191393e.pdf> .



*Matthias Vogl*

## **A agenda de segurança humana**

Insights teóricos e consequências práticas

### ***Introdução***

Desde a sua primeira menção no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, a idéia de segurança humana parece ter iniciado um caminho bem-sucedido como um conceito inovador no campo dos estudos de segurança. Hoje ele é incluído nos documentos de estratégia e política de um grande número de organizações internacionais como as Nações Unidas, a União Europeia, a União Africana e a CEDEAO, dentre outros, bem como dos Estados-nação como Japão, Canadá, Noruega, África do Sul e outros. Ao mesmo tempo, há muitas dúvidas sobre a aplicabilidade do conceito e os métodos a isso ligados. A maneira mais fácil de analisar essa aparente contradição é responder a três questões essenciais relacionadas à segurança humana, a saber:

1. Qual é o ponto de referência da segurança?
2. A partir do quê a segurança é fornecida?
3. Com que meios, métodos e instrumentos a segurança deve ser garantida?

Dentro desse quadro, é necessário explicar as duas interpretações principais de segurança humana e diferenciar segurança humana de outros conceitos intimamente ligados a essa teoria, como o de desenvolvimento humano e o de direitos humanos.



## ***O ponto de referência da segurança***

Até o fim da guerra fria, a segurança era basicamente definida como segurança do Estado. Essa perspectiva foi uma característica-chave da chamada Ordem de Vestfália, que fora estabelecida na Europa após a Guerra dos Trinta Anos. No âmbito desse sistema, principalmente pelo seu potencial militar para intimidar e defender, o Estado garante a soberania interna e externa e a integridade de seu território. Como resultado de sua tarefa de defender a soberania e, portanto, defender o povo, o Estado ganha legitimidade funcional válida como agente e, portanto, é o único autorizado a usar a força de forma legítima.

Por um lado, na Europa, foi sobretudo no início do processo de integração europeia e em nível internacional, com o desenvolvimento e a institucionalização de normas dos direitos humanos e com a criação do sistema das Nações Unidas no rescaldo dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial II, que a idéia de soberania nacional começou a ser desafiada.

Por outro lado, na África, o princípio do soberania nacional foi reforçado e determinou formulação de políticas dos Estados desde a sua independência dos poderes coloniais. A referência permanente que os políticos têm feito a essa idéia para justificar sua ação pode ser considerada tanto como um reflexo protecionista, quanto consequência do passado colonial. Ela também pode ser apreciada como um pretexto de líderes autoritários contra a participação de estrangeiros nos assuntos internos.

Apesar de tentativas moderadas de mudança, em geral houve, no campo da política de segurança, uma preponderância do Sistema de Vestfália na segunda metade do século XX. Na Europa, isso ocorreu devido aos obstáculos causados pela Guerra Fria; na África, por causa do conflito Leste-Oeste, além dos fatores mencionados acima. Nesse contexto, o fato de que também o Estado poderia se tornar um problema para os seus cidadãos não estava presente na mentalidade dos políticos, e isso impediu novamente a ação concreta.

Uma mudança real não ocorreu antes do fim da Guerra Fria. Por causa do desaparecimento do suporte ideológico que sustentou o mundo por

## A agenda de segurança humana

quarenta anos, problemas que se encontravam subjacentes, ofuscados ou mantidos à parte por essa ideologia vêm agora à tona. Primeiramente os conflitos internos a ponto de estourar como o em Ruanda eclodiram na África. Em segundo lugar, não havia interesse especial causado pelo confronto entre os blocos, interesse outrora presente na então política de segurança. Em terceiro lugar, as idéias liberais experimentaram um renascimento e conceitos como segurança coletiva, democratização etc. dominaram a maior parte do pensamento político no início da década de 90.

Estes fatores em conjunto possibilitaram a interferência da comunidade internacional nos assuntos internos de um Estado provavelmente mais do que nunca, seja por causa de uma ameaça à segurança internacional, seja por motivos humanitários. Os primeiros exemplos foram a Somália e os Balcãs. Ainda assim, houve também exemplos negativos, como Ruanda, caso esse que ulteriormente acabou por modelar o debate internacional em torno do como agir nesses casos.

Neste contexto também novos conceitos teóricos evoluíram colocando o ser humano no centro do pensamento de segurança. Em 1994, a idéia de segurança humana tornou-se em geral um leitmotiv na ONU, através do Relatório de Desenvolvimento Humano e em paralelo no debate internacional uma nova ligação entre soberania responsabilidade foi desenvolvida. Foi alegado que em geral um Estado-Nação tem uma responsabilidade especial na proteção do seu povo e caso ele não faça jus a essa responsabilidade, a obrigação de proteger é transferido para um nível mais elevado, ou seja, à comunidade internacional. A assim chamada "responsabilidade de proteger" (RdP) está intimamente relacionada com a idéia de segurança humana, como também é referente à proteção do indivíduo. No contexto de todos estes desenvolvimentos Tadjbakhsh e Chenoy constatarem que "o léxico tradicional da soberania posição de Estado não se aplica quando se trata de segurança no século XXI".<sup>1</sup>

Focar o ser humano como o ponto de referência dos esforços de segurança significa ter uma compreensão normativa da segurança, que tem suas raízes

1 Tadjbakhsh, Shahrbanou / Chenoy, Anuradha M.: Human security. Concepts and Implications, New York 2007, p. 13.

na teoria política do liberalismo. Portanto, com a idéia de segurança humana realizou-se uma moralização nos assuntos de segurança. A moralidade é aqui definida como o bem-estar do povo e não em termos da "raison d'être" do Estado. A segurança humana está próxima à idéia de que bens públicos globais devem ser oferecidos e estarem acessíveis a todo ser humano, entre eles a dignidade, a igualdade e a liberdade pessoal.

O conceito de segurança humana só poderia ser concebido no âmbito das Nações Unidas, já que essa organização serve como uma espécie de guardião moral na política internacional e não está vinculada a nenhum interesse nacional específico, tal como os tem os Estados-Nação. Ainda conforme mencionado anteriormente essa ideia também encontrou ressonância nos documentos dos organismos regionais mais fortemente interligados como a UE, e também em conceitos da política nacional.

Do ponto de vista substancial, como consequência da mais elevada aspiração moral ligada à segurança humana, a aplicação prática se torna uma tarefa muito mais complicada e exige um espectro mais amplo e sofisticado de métodos e instrumentos. Neste contexto, a segurança humana expressa uma mudança dos recursos, dispostos, então, em direção aos novos e mais amplos objetivos.

### ***As duas interpretações de segurança humana***

Basicamente há duas principais interpretações do conceito de segurança humana, que são amplamente conhecidas como a denominada abordagem minimalista ou restrita e a denominada abordagem ampla ou maximalista. Ambas diferem em sua interpretação do que a segurança humana deve abranger e de como ela que deve ser proporcionada.

Por um lado, a escola minimalista afirma que o conceito de segurança humana deve ser limitado à proteção do ser humano de uma ameaça direta à sua integridade física. Em resumo, isso significa fornecer "liberdade em relação ao medo". Essas ameaças diretas aparecem frequentemente como a violência política em conflitos armados ou como as diferentes formas de

## A agenda de segurança humana

violência, como o crime organizado ou a insegurança pública em geral. Os defensores desta abordagem apoiam-na, porque acreditam que ela é a mais prática e que qualquer coisa diversa da proteção da integridade física não é viável. O Canadá é um dos principais promotores desta iniciativa.

Por outro lado, a escola de abordagem ampla não só inclui as ameaças diretas, mas também os riscos implícitos que podem aumentar a vulnerabilidade do povo. Isto se refere especialmente às necessidades econômicas, ecológicas e sociais e é comumente expresso como "combate à pobreza". A base usada por esta abordagem ampla envolvendo a "liberdade face ao medo" e "o combate à pobreza" é a definição de segurança humana do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994. Esse documento foi o documento no qual a segurança humana foi pela primeira vez mencionada como a combinação de segurança econômica, alimentar, segurança da saúde, ambiental, segurança pessoal, comunitária e política. Foi neste documento onde a segurança humana foi mencionada pela primeira vez como a combinação de: segurança econômica, segurança alimentar, segurança da saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, comunitário de Segurança e Políticas de Segurança.<sup>2</sup> Aqui a relação estreita com o conceito de desenvolvimento humano é óbvio.

No rescaldo de 1994, tem havido várias tentativas de reconceituar ou redefinir a segurança humana mais detalhadamente. Por exemplo, no relatório de 2003, "A Segurança Humana agora", da "Comissão Mundial sobre a Segurança Humana", no qual a segurança humana é definida como a ausência de ameaças a valores humanos fundamentais e, como a salvaguarda do "núcleo vital" da vida humana.<sup>3</sup> Este relatório pode ser atribuído à escola maximalista.

Do ponto de vista subjetivo, as diferentes definições nem sempre têm contribuído para o necessário esclarecimento conceitual da segurança humana. "As amplas definições de segurança humana certamente recebem mais críticas e muitas vezes fornecem os fundamentos críticos para descar-

2 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>, [15.02.2010].

3 <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>, [15.02.2010].

tar todo o conceito."<sup>4</sup> A razão para essa crítica deriva principalmente da dificuldade em razoável examinar o funcionamento dessa abordagem. Apesar dessas deficiências práticas, a maioria dos pesquisadores e acadêmicos acreditam que a interpretação ampla da segurança humana reflete melhor o significado da idéia de um ponto de vista teórico. Isto deve-se ao fato de que ela leva em conta os diferentes fatores que determinam de forma interdependente a situação da segurança dos seres humanos. Neste contexto, Tadjbakhsh e Chenoy seguem três pressupostos básicos em relação à favorecida interpretação ampla: "Primeiro, que uma mesma medida tem de ser dada ao subdesenvolvimento e as violações dos direitos humanos como ameaças juntamente com inseguranças tradicionais; segundo, que as ameaças estão interligadas e interconectadas entre si, e o terceiro, que estas ligações significam que elas não devem ser priorizadas."<sup>5</sup> O segundo pressuposto refere-se ao fato de que há "vulnerabilidade mútua"; o que significa que, por um lado, uma ameaça pode intensificar uma outra e assim aumentar a insegurança humana e, por outro lado, a interdependência global e regional não pode eliminar completamente eventos negativos, mesmo se eles se dão em áreas geográficas distantes. Disso, Tadjbakhsh e Chenoy concluem que não há espaço para a priorização de qualquer uma das ameaças e riscos mencionados, já que eles têm um impacto igualmente importante. Dada essa conclusão, eles sugerem ação simultânea que lide com todos os tipos de ameaças.

Outra abordagem que é usada por Pauline Kerr não se refere apenas a uma das duas interpretações, mas tenta reconciliar ambas com a ajuda de variáveis. Ela afirma que "a insegurança humana como violência política (escola minimalista) é a variável dependente" e que "as muitas causas da insegurança humana denominada violência política incluem os problemas do subdesenvolvimento (a escola maximalista) e estas são as variáveis

4 Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 125.

5 Tadjbakhsh, Shahrbanou / Chenoy, Anuradha M.: Human security. Concepts and Implications, New York 2007, p 16.

## A agenda de segurança humana

independentes."<sup>6</sup> Essa constatação não é errada, mas incompleta. Por um lado, Kerr também admite que a variável dependente pode influenciar a independente: "A pobreza e um governo insatisfatório não têm como consequência necessária a violência política; isso pode se desenvolver de outra maneira"<sup>7</sup>. Por outro lado, enquanto os problemas produzidos pelo ser humano podem contribuir para o subdesenvolvimento, é importante lembrar há também uma infinidade de fenômenos naturais, como catástrofes e doenças, que também podem afetar negativamente o desenvolvimento.<sup>8</sup> Com relação a isso, o indicador de vulnerabilidade utilizada por James Busumtwi-Sam parece mais aberto e convincente em comparação com a variável de violência política.<sup>9</sup>

Pauline Kerr não só tenta reunir as diferentes escolas dentro do conceito global de segurança humana, mas também é realista quanto ao fato que, apesar da crescente importância da segurança humana, a antiga abordagem centrada no Estado não está totalmente morta.<sup>10</sup> Em vez disso, o desenvolvimento da segurança humana deve ser visto como um processo complementar à segurança do Estado. Mais uma vez ela está certa, porém podem ocorrer situações em que ambos os conceitos podem chocar-se é nessas situações que a comunidade internacional tem de decidir a primazia de uma política de segurança baseada em um valor com a segurança humana em seu núcleo ou de uma política de segurança caracterizada pelo tradicional pensamento de interesse nacional.

Assim, para responder a pergunta que foi feita no início. A segurança deve ser fornecida contra uma série de fatores que influenciam e ameaçam os

6 Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 126.

7 Ibid.

8 Isso significa que os desastres naturais podem ter um efeito negativo direto sem ter degenerado em violência política antes. É claro que a violência política também pode ser uma consequência de desastres naturais, mas isso não é necessariamente o caso.

9 Cf. Busumtwi-Sam, James: Menschliche Sicherheit und Entwicklung, in:Ulbert, Cornelia/ Werthes, Sascha: Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven, Baden-Baden 2008, S. 81 ff.

10 Cf. Kerr, Pauline: Human Security, in: Collins, Alan: Contemporary Security Studies, Oxford 2009, p. 128.

quais, embora muitas vezes iniciados e catalisados pela ação humana, também são resultado de outros fenômenos naturais. O conceito de segurança não está mais limitado a ameaças militares ou outros tipos de violência direta.

### ***Métodos e instrumentos***

Antes de definir métodos e instrumentos, o conceito de segurança humana deve ser diferenciado de desenvolvimento humano e direitos humanos. Os direitos humanos estão intimamente entrelaçadas com a segurança humana. Eles servem como uma espécie de quadro normativo. Sem o desenvolvimento da agenda de direitos humanos, a evolução da segurança humana não seria possível hoje. O cumprimento dos direitos humanos é o objetivo da segurança humana. Assim, a segurança humana é um mecanismo de implementação dos direitos humanos que se serve desses próprios direitos como referência. Portanto, normas de direitos humanos também devem ser incluídos em qualquer sistema de análise para a segurança humana.

A relação da segurança humana e do desenvolvimento humano é também uma relação muito próxima, mas aqui é ainda mais necessário fazer a distinção entre ambas. O desenvolvimento humano quer promover resultados positivos a longo prazo, enquanto a segurança humana visa evitar resultados negativos. Portanto, uma característica do desenvolvimento humano é a sua natureza progressiva, enquanto a segurança humana tem um caráter mais estático. O conceito de segurança humana deve servir como uma rede de segurança contra declínios em segurança. Estas declínios devem ser identificados através de análise continuada. Essa relação se encaixa no que afirma o nexo entre segurança e desenvolvimento, ou seja, que a prestação de uma garantia básica é uma condição prévia para qualquer esforço de desenvolvimento de longo prazo. Além disso, um certo nível de desenvolvimento aumenta a situação de segurança (humana) e permite uma melhor preparação e uma ação mais eficaz preventiva e reactiva. Portanto, a segurança e o desenvolvimento podem ser vistos como co-condições.

## A agenda de segurança humana

Para enfrentar os novos desafios é necessário diferenciar entre os diferentes agentes e os diferentes níveis de ação. Já foi indicado que o Estado pode ser um catalisador para a insegurança humana. Neste contexto, o Estado não é sempre um promotor da segurança humana. Ao contrário, o Estado é muitas vezes o saqueador ou por causa de um regime autoritário ou por causa de conflitos internos profundos, causando fragmentação e perturbação e impedindo a prestação de segurança. Nesses casos, a consequência lógica é que, a fim de estabelecer a segurança humana, primeiro deve haver uma transferência da ação política, quer a nível regional, quer a nível internacional e, segundo, a responsabilidade deve ser dividida entre organizações não-governamentais e organizações da sociedade civil, a fim de lidar mais eficazmente com os problemas existentes.

Como vimos há uma inter-relação estreita entre as ameaças e riscos existentes. Isto implica também que as fronteiras têm cada vez mais perdido o seu significado, afetando primeiro e principalmente o nível regional. Isto é especialmente verdadeiro para a África, onde as fronteiras foram definidas de forma artificial e arbitrária. O efeito de desafios novos, pós-modernos, nos quais as fronteiras diluem-se, é que eles frequentemente promovem a agregação de interesses e ações comuns a nível regional. Neste sentido, uma organização regional também pode servir como um factor impulsionador para a definição de uma estratégia de segurança humana.

Para a aplicação prática da segurança humana, dois marcos importantes foram definidos pelo "Relatório de Segurança Humana" de 2003. Um deles é a necessidade de proteger as pessoas de serem afetadas diretamente por vulnerabilidades e a segunda é a disponibilização de acesso a determinados bens para que elas possam assumir a responsabilidade por sua própria segurança.

Desafios multidimensionais requerem respostas que alcancem diversos níveis e que sejam, as multi-instrumentais implementadas por agentes multi-facetados. Elas podem fornecer forças de paz, bem como uma estrutura coordenada para construção pós-conflito da paz. Neste contexto, elas são capazes de executar o RdP, a fim de proteger a segurança física das



peças (escola minimalista) com um conjunto de medidas que vão desde as sanções diplomáticas a imposição da paz.

Quanto à interpretação mais ampla, um organismo regional pode servir como um centro para a distribuição eficaz dos recursos através de programas de política regional e de coesão. Estes reforçam a infra-estrutura das regiões mais fracas e podem ser usados como um espaço para o intercâmbio das melhores práticas e lições aprendidas. As estruturas regionais legais são fatores que permitem o crescimento econômico, a proteção ambiental e os tribunais regionais funcionam como um controle contra a violação dos direitos humanos. Tudo isso contribui para a melhoria da segurança humana como um todo. Para implementar esses objetivos estratégicos, a acção no terreno é essencial. Por exemplo, quando a segurança de uma determinada comunidade (minorias, grupo étnico) está em perigo, projetos especiais com o objetivo de uma reconciliação a longo prazo tem de ser iniciado. Outros exemplos seriam as iniciativas locais para o ambiente, de educação ou de preparação para catástrofes naturais. Isso reflete o princípio da segurança humana como um processo de duas vias, de cima para baixo, assim como de baixo para cima.

No entanto, para saber onde atuar, é necessário desenvolver um sistema de análise. Na África Ocidental, a segurança humana já foi declarada um dos principais objetivos da política da CEDEAO, mas não existe um quadro de análise a nível regional que indique especificamente quando e onde a segurança humana está ameaçada. O assim chamado critério do limiar parece ser uma forma sistemática de lidar com essa lacuna, porque diferencia as situações de segurança e insegurança e, assim, sinais que apontam quando a acção contra a diminuição da segurança humana tem de ser tomada. Para este efeito, seria também útil para determinar várias fases qualitativa de segurança humana para obter uma melhor classificação geral.

Alegou-se que uma interpretação ampla da segurança humana engloba diferentes e interdependentes fatores de risco e vulnerabilidades que não permitem a priorização. E ainda, em áreas geográficas distantes, onde a segurança humana está ameaçada, a maioria dos recursos são muitas vezes limitados. Isto significa que não há escolha, mas priorização. A distribuição racional dos recursos parece mais fácil quando há uma base analítica

## A agenda de segurança humana

mostrando em que áreas as vulnerabilidades são mais elevadas. Há por exemplo o "Relatório de Segurança Humana" (*Human Security Report*) e os "Compêndios de Segurança Humana" (*Human Security Brief*) sendo publicados regularmente e que fornecem uma visão geral da situação da segurança humana.<sup>11</sup> No entanto, esses instrumentos ainda são raros e os mais especializados em um nível regional, ainda são escassos. Os sistemas de alerta não estão muitas vezes a funcionar correctamente, de modo que há muito trabalho a ser feito neste domínio, a fim de combinar resultados académicos com valor prático.

11 <http://www.hsrgroup.org/>, [16.02.2011].



Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

#### **Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:**

- C 193 (2009) Aschot L. Manutscharjan  
Der Berg-Karabach-Konflikt nach der Unabhängigkeit des Kosovo
- C 194 (2009) Wiebke Drescher  
The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?
- C 195 (2009) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Neue Anfragen an die Geisteswissenschaften
- C 196 (2009) Ina Hommers  
Die Migrationspolitik der EU. Herausforderung zwischen nationaler Selbstbestimmung und europäischer Konvergenz
- C 197 (2010) Klaus Hänsch  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 198 (2010) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Annäherungen an Begriff, Deutung und Methodik
- C 199 (2010) Wolfram Hinz/Catherine Robert (Hrsg.)  
Frankreich – Deutschland – Polen. Partnerschaft im Herzen Europas
- C 200 (2010) Klaus W. Grewlich  
Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie? Neues „Great Game“ von Afghanistan bis zum Kaspischen Meer?
- C 201 (2010) Uwe Leonardy  
Is the European Federation a „Mission Impossible“? A Critical Analysis of the German Constitutional Court's Judgment on the Lisbon Treaty
- C 202 (2010) Günther H. Oettinger  
Europeanising EU Energy Policy
- C 203 (2011) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Wirkungen der Globalität auf ausgewählte Fächer der Philosophischen Fakultät
- C 204 (2011) Derviş Fikret Ünal  
EU-Russian Relations: Evolution and Theoretical Assessment
- C 205 (2011) Andreas Marchetti/Louis-Marie Clouet  
Leadership by Credibility. Franco-German Visions of the Future of the Union
- C 206 (2011) Chibuike Uche  
The European Union and Monetary Integration in West Africa
- C 207 (2011) Klaus-Jörg Heynen  
Negotiating EU Law. Particularities and Conclusions
- C 208 (2011) Corsino Tolentino/Matthias Vogl (eds.)  
Sustainable Regional Integration in West Africa/Intégration régionale durable en Afrique de l'Ouest/Integração regional sustentável na África Ocidental

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>.

For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.

---

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-941928-07-7

---

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-1810  
Fax: +49-228-73-1818  
<http://www.zei.de>