

# REGIONALE KOOPERATION IN WESTAFRIKA

**„A STUDY IN FRUSTRATION?“**

*Franziska Porst*

Lange bevor regionale Integration international als Königs-weg zu Wirtschaftswachstum und Friedenserhaltung anerkannt wurde, war diese in Form der großen Dynastien der vorkolonialen Zeit in Westafrika bereits Realität. Später wurde sie sowohl von der Einflussnahme der Kolonial-mächte als auch von der Suche nach einem eigenen afrikanischen Integrationsweg geprägt. Seit der Unabhängigkeit hat Westafrika eine Geburtswelle von Regionalorganisa-tionen erlebt, doch nur wenige erwiesen sich als lebens-fähig. Die beiden bedeutendsten sind die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) und die Westafrikanische Wirt-schafts- und Währungsunion (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine, UEMOA).

Während die ECOWAS als von der Afrikanischen Union (AU) anerkannte regionale Wirtschaftsgemeinschaft (*regional economic community*) und Ansprechpartnerin der EU in den Verhandlungen über ein regionales Wirtschaftspartnerschaftsabkommen im öffentlichen Diskurs wesentlich präsenter ist, erweist sich die kleinere UEMOA, deren fast ausnahmslos frankophone Mitgliedstaaten alle auch der ECOWAS angehören, bei genauerer Analyse als deutlich weiter fortgeschrittenes westafrikanisches Integrationspro-jekt. Die Integrationsbemühungen innerhalb der sprachlich und wirtschaftlich sehr heterogenen ECOWAS sind hinge-gen immer wieder ins Stocken geraten und konnten bisher trotz mehrerer Reformversuche kaum nachhaltig vorange-bracht werden.



Franziska Porst ist Trainee im Regionalprogramm Politischer Dialog Westafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung in Cotonou, Benin.

Neben den der Region inhärenten Problemen, wie chronische Fragilität einiger Staaten, wiederkehrende bewaffnete Konflikte, Demokratiedefizite, schwache politische Institutionen und wenig differenzierte, meist vom Export von Rohstoffen abhängige Volkswirtschaften, birgt gerade das Nebeneinander von ECOWAS und UEMOA das Risiko, ein Hindernis für den Integrationsprozess in Westafrika zu sein. Eine Harmonisierung der Politiken von ECOWAS und UEMOA ist daher dringend notwendig. Nachdem bereits im Jahr 2004 ein formelles Kooperationsabkommen zwischen beiden Regionalorganisationen unterzeichnet und ein gemeinsames technisches Sekretariat (*secrétariat technique conjoint*) gegründet worden war, scheint die Annäherung von ECOWAS und UEMOA im vergangenen Jahr endlich an Fahrt gewonnen zu haben.<sup>1</sup>

### **PHASEN DER REGIONALEN INTEGRATION IN WESTAFRIKA**

Insgesamt lassen sich mindestens drei Phasen regionaler Integration identifizieren: In der vorkolonialen Zeit wurden die Gebiete zwischen Atlantikküste, Tschadsee und Golf von Guinea von riesigen multiethnischen König- und Kaiserreichen dominiert, deren Grenzverläufe fließend waren und in denen absolute Freizügigkeit von Personen und Gütern herrschte. Beispiele sind das Ghanareich im 11. Jahrhundert, das Malireich im 14. Jahrhundert, das Bornu-Sultanat im 16. Jahrhundert sowie die Songhai-Dynastie, welche sich über ein immenses Territorium erstreckte und das heutige Niger, Mali, Senegal, den Norden Burkina Fasos und Südmauretanien umfasste.

Mit der Kolonialisierung endete diese Phase der vormodernen regionalen Integration; die europäischen Mächte brachen die westafrikanischen Reiche auf und strukturierten sie nach ihren Interessen neu. Dabei wurden – oft willkürlich – Grenzen gezogen, die noch heute die Landkarte des

1 | Vgl. Djénéba Traore und Mathias Vogl, 2013, „Three questions to Christophe Joseph Marie Dabiré – WAEMU Commissioner for the Regional Market, Trade, Competition and Cooperation“, *WAI-ZEI Regional Integration Observer*, Nr. 2, Bd. 1, 19-20; „Sommets UEMOA et CEDEAO: ‘Dakar tournant important dans l’avancée du processus d’intégration économique dans la sous-région’, Mankeur Ndiaye“, Dakaractu, Pressafrik, 24.10.2013, [http://dakaractu.com/\\_a54114.html](http://dakaractu.com/_a54114.html) [16.12.2013].

afrikanischen Kontinents bestimmen. Neben der Aufteilung der kolonisierten Territorien in kleinere, leichter zu verwaltende Einheiten brachte die Kolonialzeit ein weiteres Phänomen mit sich: die Schaffung neuer regionaler Entitäten. Sofern es die Gegebenheiten erlaubten, gründeten die europäischen Mächte Regionalorganisationen, in denen sie ihre Kolonien zusammenfassten. Sie zielten damit nicht darauf ab, horizontale Kooperation zwischen den Kolonien zu fördern, sondern vielmehr beabsichtigten sie eine vertikale Beziehung zwischen den Metropolen und ihren Schutzgebieten zu etablieren. Dabei nahm insbesondere Frankreich eine Vorreiterrolle ein. Seit 1659 hatte es fast alle seine westafrikanischen Gebiete vom Senegal aus erobert. Diese wurden zunächst Teil der *établissements français du Sénégal*, bis 1895 schließlich Französisch-Westafrika (Afrique occidentale française, AOF), die Föderation der französischen Kolonien in Westafrika, gegründet wurde. In diesem Rahmen implementierte Frankreich erste Politiken zur wirtschaftspolitischen Koordinierung der acht in der AOF zusammengeführten Kolonien.<sup>2</sup>



Hauptsitz der Westafrikanischen Währungs- und Wirtschaftsunion (UEMOA) in Ouagadougou: Die Annäherung an die ECOWAS hat 2013 an Fahrt gewonnen. | Quelle: Sputniktilt @@@.

2 | Assemblée Parlementaire de la Francophonie, „Bilan de l’intégration régionale en Afrique“, 05/2013, 22, [http://afrique.apf-francophonie.org/IMG/pdf/2013\\_05\\_regAfrique\\_integration.pdf](http://afrique.apf-francophonie.org/IMG/pdf/2013_05_regAfrique_integration.pdf) [03.12.2013].

**Nach dem Wegfall der verbindenden Strukturen der Kolonialadministration durch die Dekolonialisierung sahen sich die unabhängigen afrikanischen Staaten mit großer politischer Uneinigkeit konfrontiert.**

Die Dekolonialisierung und der darauffolgende Zusammenbruch kolonialer Föderationen wie der AOF machten die negativen Auswirkungen der aus der Kolonialzeit resultierenden Fragmentierung (West-)Afrikas deutlich.

Nach dem Wegfall der verbindenden Strukturen der Kolonialadministration sahen sich die unabhängigen afrikanischen Staaten mit großer wirtschaftlicher und politischer Uneinigkeit konfrontiert.<sup>3</sup> Dementsprechend war die nun beginnende dritte Phase der regionalen Integration sowohl politisch-ideologisch motiviert als auch aus praktischen Gründen erwachsen. Letztere bestanden im Wesentlichen im Streben nach dem Schutz afrikanischer Selbstbestimmung vor anhaltenden Versuchen (neo-)kolonialer Einflussnahme. Zudem sollte mittels regionaler Zusammenarbeit die Zersplitterung des afrikanischen Kontinents überwunden und sollten (auch ökonomisch) überlebensfähige Staaten geschaffen werden. Als politische Leitidee dieser Integrationsphase fungierte der Panafricanismus, welcher seit dem ersten Panafricanischen Kongress im Jahr 1900 für die Einheit der afrikanischen Staaten und ihrer Bürger als einzigm Weg zu wirklicher politischer und wirtschaftlicher Autonomie des Kontinents geworben hatte.

Westafrika ist der Teil des Kontinents, der die frühesten und zahlreichsten Integrationsschritte gemacht hat. Diese Tatsache ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: Einerseits war aus der in Westafrika besonders lebendigen Erinnerung an den Sklavenhandel ein politisches Bewusstsein erwachsen, welches kompatibel mit der Ideologie des Panafricanismus war. Dieses manifestierte sich in der Idee der „oneness in experience“, d.h. der Einheit Afrikas und seiner Bürger durch die geteilte Erfahrung der Sklaverei. Kwame Nkrumah, der erste Präsident der neugegründeten ghanaischen Republik und einer der Vordenker des (radikalen) Panafricanismus, sprach sich beispielsweise für eine rasche und umfassende Einigung des Kontinents aus und schloss dabei auch alle außerhalb Afrikas lebenden Nachfahren von Sklaven mit ein. Die Rückkehr jener Nachfahren in ihre westafrikanischen Heimatländer beförderte die Emanzipation Westafrikas im Vergleich zu anderen

3 | Benedikt F. Franke, „Competing Regionalisms in Africa and the Continent’s Emerging Security Architecture“, *African Studies Quarterly*, Nr. 3, Bd. 9, 2007, 32-33.

Regionen des Kontinents zusätzlich.<sup>4</sup> Außerdem stellten die vorkolonialen westafrikanischen Reiche einen wichtigen historischen Referenzpunkt für die Befürworter regionaler Integration dar.

In Westafrika wurden in den letzten 60 Jahren mehr als 42 Regionalorganisationen gegründet oder geplant. Die meisten von ihnen hatten vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit zum Ziel, überlappten sich geografisch und waren äußerst kurzlebig. Lediglich vier größere Organisationen bestehen bis heute fort: der Conseil de l'Entente, die Mano River Union, die ECOWAS und die UEMOA. Der Conseil de l'Entente ging 1959 aus einer Nachfolgeorganisation der bereits erwähnten AOF hervor und besteht aus der Côte d'Ivoire, dem heutigen Burkina Faso, dem heutigen Benin und Niger. 1966 trat Togo bei. Die Organisation zielt auf die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den fünf Mitgliedstaaten ab. Allerdings führte der Conseil de l'Entente bis zu den vom beninischen Präsident Boni Yayi jüngst initiierten Wiederbelebungsversuchen ein Schattendasein. Auch die 1973 in Sierra Leone gegründete Mano River Union, der die Côte d'Ivoire, Guinea, Liberia und Sierra Leone angehören, hatte eine wechselvolle Geschichte. Sie sollte ursprünglich die wirtschaftliche Kooperation zwischen den Mano-Anrainerstaaten stärken, stellte aber während der Bürgerkriege in Liberia und Sierra Leone ihre Tätigkeit ein und wurde erst 2004 neu gegründet. Die wichtigsten und vergleichsweise erfolgreichsten Regionalorganisationen Westafrikas sind die ECOWAS und die UEMOA, die nun ausführlicher vorgestellt werden sollen.

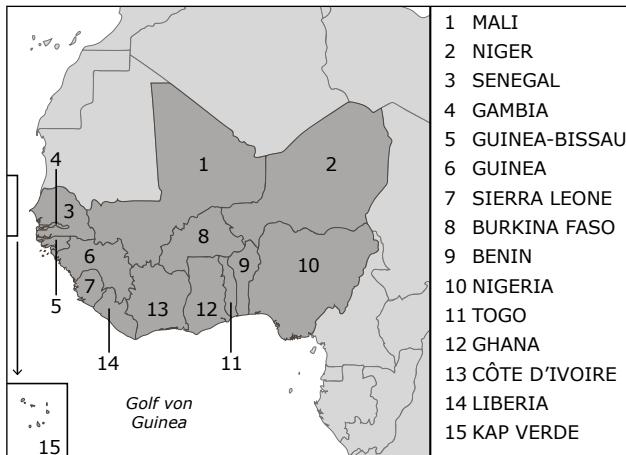
## **ECOWAS**

Am 28. Mai 1975 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs 15 westafrikanischer Länder in der nigerianischen Hauptstadt den so genannten Vertrag von Lagos und gründeten damit die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft. Derzeit gehören der ECOWAS 15 Staaten an: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo. Kap Verde trat

4 | John Igue, „Economic Integration in West Africa“, in: Corsino Tolentino und Mathias Vogl (Hrsg.), *Sustainable Regional Integration in West Africa*, ZEI Discussion Paper, 2011, 36.

1976 bei, während das Gründungsmitglied Mauretanien die ECOWAS im Jahr 2000 verließ, um sich der Arabischen Liga anzuschließen.

Abb. 1  
**ECOWAS-Mitgliedstaaten**



Quelle: Eigene Darstellung.

### Ziele und Funktionsweise

Das im Gründungsvertrag (Artikel 3, Absatz 1) definierte Ziel der ECOWAS ist die Förderung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Integration in Westafrika, um die Lebensbedingungen der Bevölkerungen zu verbessern, wirtschaftliche Stabilität zu erhalten und auszubauen, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken sowie zu Fortschritt und Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent beizutragen. Wirtschaftliche Unabhängigkeit für die Mitgliedstaaten (*collective self-sufficiency*) soll durch die Schaffung eines einheitlichen Handelsblocks erreicht werden. Dazu ist eine graduelle Entwicklung von einer Freihandelszone über eine Zollunion bis hin zu einem gemeinsamen Markt vorgesehen.

Oberstes Entscheidungsgremium ist die Hohe Behörde der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, welche die Grundzüge der ECOWAS-Politik festlegt und das Fortschreiten des Integrationsprozesses überwacht. Dieses Gremium ernennt einen ECOWAS-Vorsitzenden und den

Präsidenten der ECOWAS-Kommission aus dem Kreis seiner Mitglieder. Entscheidungen müssen einstimmig getroffen werden und sind bindend. Der zweimal jährlich zusammentreffende Ministerrat ist mit der täglichen Umsetzung der Beschlüsse der Hohen Behörde und mit der Kontrolle der ihm nachgeordneten Institutionen betraut. Er besteht aus jeweils zwei Ministern pro Mitgliedstaat, einer davon muss der für regionale Integration zuständige Minister sein.

Die Kommission, die bis 2006 als Exekutivrat bezeichnet wurde, ist als Administrativorgan der ECOWAS zuständig für die tägliche Geschäftsführung sowie für die Umsetzung der Entscheidungen der Hohen Behörde und des Ministerrats. Die 120 Abgeordneten des ECOWAS-Parlaments, welches lediglich eine beratende Funktion hat, sollte ursprünglich von den ECOWAS-Bürgern direkt gewählt werden. Während einer noch andauernden Übergangsperiode werden die ECOWAS-Abgeordneten allerdings aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt.<sup>5</sup>

**Die 120 Abgeordneten des ECOWAS-Parlaments, das eine beratende Funktion hat, werden bislang aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt.**

Der ECOWAS-Gerichtshof soll über die Auslegung, Interpretation und Umsetzung des Primär- und Sekundärrechts wachen. Seine Errichtung war bereits im Gründungsvertrag (dort als Tribunal, vgl. Artikel 11) vorgesehen, bekam aber erst durch die Vertragsreform im Jahr 2007 einen neuen Impetus. Der Gerichtshof besteht aus sieben Richtern und soll unabhängig von den ECOWAS-Mitgliedstaaten und -Institutionen sein. Seit 2005 kann er von natürlichen und juristischen Personen angerufen werden und damit auch Verletzungen von Menschenrechten verfolgen.<sup>6</sup> Alle Organe der ECOWAS haben ihren Sitz in der nigerianischen Hauptstadt Abuja.

5 | Der Übergang zur Direktwahl der ECOWAS-Parlamentarier und weitere Maßnahmen zur Stärkung des Parlaments waren ursprünglich bis 2010 vorgesehen. Diese Frist verstrich allerdings; ein neuer Termin wurde nicht festgelegt. Vgl. „West Africa: ECOWAS Parliament seeks more powers“, All Africa, 24.04.2013, <http://allafrica.com/stories/201304241395.html> [06.12.2013].

6 | Vgl. Ademola Abass, „Ecowas and the Regional Integration Experiences in the World“, *WAI Critical Analysis and Action Strategies*, Nr. 2, 2013, 11-13.

## Integrationsstand

Als erste größere Integrationserungenschaft der ECOWAS wurde 1976 das Protokoll über die Personenfreizügigkeit auf den Weg gebracht, welches Westafrika zur einzigen Region des Kontinents machte, in der visafreies Reisen und Niederlassungsfreiheit innerhalb aller Mitgliedstaaten garantiert werden. Abgesehen von diesem Erfolg hatte die ECOWAS in den folgenden Jahren vor allem mit einer sich verschlechternden Sicherheitslage zu kämpfen, die weitere Integrationsstöße erschwerte. Der Ausbruch des Bürgerkrieges in Liberia 1989 stellte schließlich einen entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte der ECOWAS dar, führte er doch zu der kontroversen und bahnbrechenden Entscheidung, eine Friedenstruppe (ECOWAS Ceasefire Monitoring Group, ECOMOG) in einem Mitgliedstaat einzusetzen und damit weit über die ursprünglichen wirtschaftspolitisch gefassten Aufgabengebiete der Regionalorganisation hinauszugehen.<sup>7</sup>

Insgesamt fiel die Integrationsbilanz der ECOWAS allerdings überaus ernüchternd aus, sodass Anfang der 1990er Jahre der Versuch unternommen wurde, ihr durch eine Revision des Gründungsvertrages wieder Leben

**Auf ökonomischer Ebene wurde im Revised Treaty die Zielsetzung festgehalten, eine Wirtschaftsunion zu schaffen. Dazu sollen Binnenzölle aufgehoben und eine gemeinsame Zentralbank geschaffen werden.**

einzuhauchen. 1993 wurde in Cotonou der Revised Treaty verabschiedet, der an die Stelle des Vertrages von Lagos trat und die ECOWAS auf eine neue rechtliche Grundlage stellte. Mit dem ECOWAS-Gerichtshof, Parlament sowie Wirtschafts- und Sozialrat wurden Konsultations- und Kontrollinstitutionen geschaffen, die als Gegen gewichte zur ECOWAS-Kommission (bis 2007 Exekutivrat) fungieren und der bisher stark intergouvernemental ausgerichteten Organisation eine supranationale Dimension verleihen sollten. Auf ökonomischer Ebene wurde im Revised Treaty die Zielsetzung festgehalten, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen (vgl. ECOWAS-Vertrag,

7 | Nach der Intervention von ECOMOG in Liberia wurden ECOWAS-Friedenstruppen auch in Sierra Leone (1991 bis 2002) und in der ersten Phase des Krieges in Côte d'Ivoire (2002 bis 2004) eingesetzt und bildeten dabei später den Kern einer VN-Friedensmission. Vgl. Kenneth Omeje, „The achievements and challenges of ECOWAS in security regionalism in West Africa“, *WAI-ZEI Regional Integration Observer*, Nr. 2, Bd. 1, 2013, 8.

Kapitel 9). Dazu sollen mittels verschiedener Programme Binnenzölle aufgehoben, ein gemeinsamer Außenzoll festgelegt, Wirtschafts- und Finanzpolitiken harmonisiert sowie eine gemeinsame Währungszone und damit eine gemeinsame Zentralbank geschaffen werden.<sup>8</sup> Zugleich wurden die im Gründungsvertrag festgeschriebenen Ziele der ECOWAS erweitert. Diese sehen nunmehr explizit auch eine Zusammenarbeit in den Bereichen Erziehung, Wissenschaft und Technologie, Steuerwesen, Kultur, Recht, Umwelt, Tourismus, Gesundheit und anderen vor. Zudem legt Artikel 4 des Revised Treaty zentrale Prinzipien wie *good governance*, Demokratie, Einhaltung der Menschenrechte, Schutz des regionalen Friedens sowie die Gleichverteilung von Nutzen und Kosten wirtschaftlicher Zusammenarbeit auf alle Mitglieder fest. Die bereits existierende Kooperation im Bereich Konfliktprävention und -management, die bisher rechtlich auf Protokollen beruhte, wurde

in Artikel 58 des Revised Treaty als weiteres Aufgabengebiet der ECOWAS definiert und damit ins Primärrecht überführt.<sup>9</sup> Es lässt sich also ein deutlicher Trend zur formellen Ausweitung der Kompetenzbereiche der vormals auf wirtschaftliche Integration fokussierten Regionalorganisation feststellen. Damit trägt die ECOWAS – wie schon die EU – der Erkenntnis Rechnung, dass Marktintegration ohne die Harmonisierung relevanter Sektorpolitiken nicht funktioniert. Zudem zeigt die ECOWAS-Erfahrung, wie eng verzahnt sozioökonomische Entwicklung und Frieden sind und dass wirtschaftspolitische Integrationsschritte in einem so fragilen, konfliktträchtigen Umfeld wie dem westafrikanischen daher auch eine Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich erfordern.

**Mit der Ausweitung ihrer Kompetenzbereiche trägt die ECOWAS der Erkenntnis Rechnung, dass Marktintegration ohne Harmonisierung relevanter Sektorpolitiken nicht funktioniert.**

8 | George Osuwu, „Factors shaping economic integration and regional trade in West Africa“, in: Rike Sohn und Ama Konado Oppong (Hrsg.), „Regional Trade and Monetary Integration in West Africa and Europe“, *WAI-ZEI Paper*, Nr. 6, 2013, 11; Essien Abel Essien, „A record of regional integration in West Africa“, *WAI-ZEI Regional Integration Observer*, Nr. 2, Bd. 1, 2013, 2.

9 | Die entstehende Sicherheitsarchitektur innerhalb der ECOWAS wurde 1999 mit der Schaffung des Mechanismus für Konflikt-prävention, -management, -resolution, Friedenssicherung und Sicherheit gefestigt Dieser Mechanismus enthält verschiedene Instrumente und Institutionen zur Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich, so unter anderem das Frühwarnsystem ECOWARN und die ECOWAS Standby Force. Vgl. Omeje, Fn. 7, 10.

## Herausforderungen

Allerdings blieb die Wirkung des Revised Treaty und der daraus resultierenden Programme insgesamt hinter den hohen Erwartungen zurück bzw. erschöpfte sich weitgehend in Absichtsbekundungen. Diese Kultur der vollmundigen Willenserklärungen, wiederholten Verzögerungen und mangelnden Implementierung innerhalb der Regionalorganisation ist einerseits auf die fehlende politische Effizienz sowohl der ECOWAS-Institutionen als auch ihrer Mitgliedstaaten generell zurückzuführen. Andererseits fehlt es oft schlicht am politischen Willen, die auf zwischenstaatlicher Ebene getroffenen Entscheidungen auf nationalem Level umzusetzen.

So stellen nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie mangelnde Infrastruktur und fehlende Rechtssicherheit noch immer große Herausforderungen für eine veritable Marktintegration dar.<sup>10</sup> Auch die Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion lässt weiter auf sich warten. Die schwache Bilanz wirtschaftlicher Integration schlägt sich insbesondere im intraregionalen Handel nieder, der im ECOWAS-Raum bisher noch immer nicht mehr als zehn bis 15 Prozent erreicht, während er in der EU bei etwa 60 Prozent, in Nordamerika bei 40 Prozent und im ASEAN-Raum bei 30 Prozent liegt.<sup>11</sup> Auch lag der Großteil der ECOWAS-Staaten in den letzten drei Jahrzehnten unverändert auf den hintersten Rängen des Human Development Index der Vereinten Nationen (Abb. 2).

Nicht nur haben die Bevölkerungen der ECOWAS-Staaten bisher wenig vom regionalen Integrationsprozess profitiert, auch wurden sie in den ersten drei Dekaden kaum an Entscheidungsfindungen beteiligt. Ebenso besorgniserregend ist die Nichtexistenz einer langfristigen regionalen Entwicklungsplanung.<sup>12</sup> Aus diesen Gründen wurde 2007 eine weitere Reform angestoßen, im Zuge derer das institutionelle

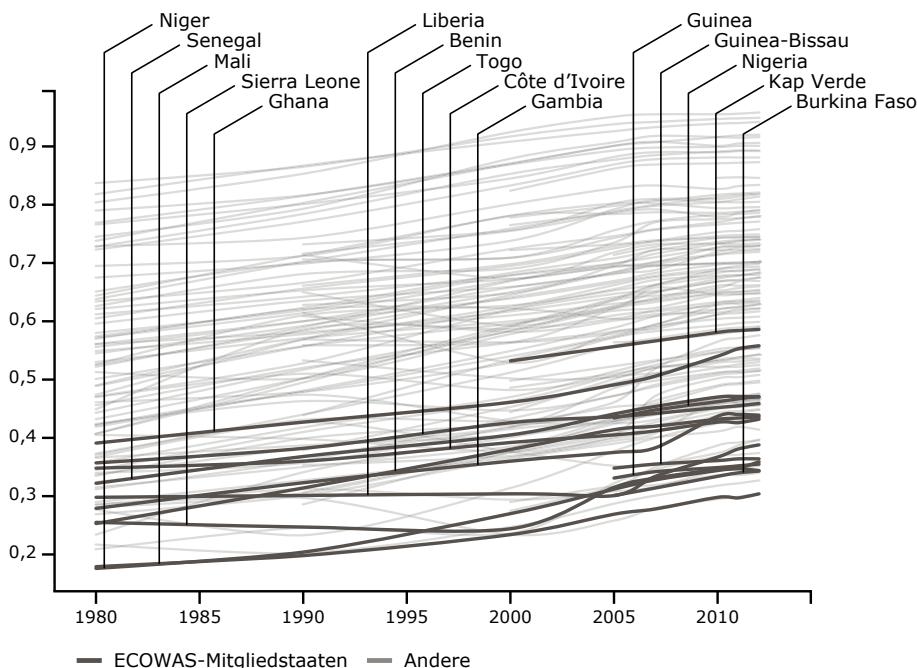
10 | Vgl. Claudia Rommel, „Barriers to Intra-Regional Trade in West Africa“, in: Tolentino und Vogl (Hrsg.), Fn. 4, 36.

11 | Osuwu, Fn. 8, 2013, 11; „Déficit d’infrastructures, l’obstacle des barrières non tarifaires au commerce régional en Afrique“, Groupe de la Banque Africaine de Développement, 30.10.2013, <http://afdb.org/fr/news-and-events/article/infrastructure-gap-non-tariff-barriers-impediments-to-regional-trade-in-africa-12455> [02.12.2013].

12 | Essien, Fn. 8, 4.

Gefüge der ECOWAS modifiziert und die Organisation strategisch-konzeptionell weiterentwickelt wurde. Der Exekutivrat wurde in eine Kommission umgewandelt und als Exekutivorgan gestärkt. Wichtigstes Dokument war dabei die so genannte ECOWAS Vision 2020, die vorsieht, die Organisation von einer „ECOWAS der Staaten“ in eine „ECOWAS der Völker“ zu transformieren. Damit soll eine aktive Partizipation der ECOWAS-Bürger und des privaten Sektors am Integrationsprozess erreicht werden.<sup>13</sup> Mehr als eine bloße Namensänderung würde allerdings die Stärkung der Rolle des ECOWAS-Parlaments und die Umsetzung der Direktwahl durch die ECOWAS-Bürger zur bürger-schaftlichen Beteiligung beitragen. Nach der persönlichen Einschätzung eines burkinischen ECOWAS-Parlamentariers ist diese junge, mit so vielen Hoffnungen verbundene Insti-tution bisher ein zahnloser Tiger.

Abb. 2  
**Entwicklung des Human Development Index  
 1980 bis 2012**



Quelle: „International Human Development Indicators“, *Human Development Reports*, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), <http://hdr.undp.org/en/countries> [20.01.2014].

13 | Abass, Fn. 6, 35.



ECOWAS-Treffen im Januar 2013: In der Mali-Krise hat sich die Organisation als unfähig erwiesen, gemeinsam zu reagieren. | Quelle: © Legnan Koula, picture alliance.

Ähnlich zahnlos präsentiert sich – trotz des seit 1999 bestehenden institutionellen Rahmens und dessen punktueller Nutzung in Togo, Guinea oder Côte d'Ivoire – nach wie vor die gemeinsame Sicherheitspolitik der ECOWAS. In der Mali-Krise hat sich die ECOWAS jüngst als unfähig erwiesen, ihre vielgepriesene Sicherheitsarchitektur umzusetzen und auf komplexe bewaffnete Konflikte mit überregionaler Dimension militärisch zu reagieren.<sup>14</sup> Zwar hatte sie im April 2012 den Einsatz einer multinationalen Bereitschaftstruppe in Nord-Mali beschlossen, aktiv wurde sie aber erst nach dem militärischen Eingreifen Frankreichs im Januar 2013.<sup>15</sup> Wichtige Mitgliedstaaten wie Côte d'Ivoire und Senegal engagierten sich dabei nur zurückhaltend bzw. gar nicht, während Nigerias Beteiligung, ohne die eine ECOWAS-Truppe nicht hätte bestehen können, von den verstärkten terroristischen Aktivitäten Boko Harams überschattet wurde. Auch vor Ort konnten die ECOWAS-Truppen angesichts des eklatanten Mangels an finanziellen Ressourcen, Ausrüstung und Kampferfahrung (insbesondere in

14 | Omeje, Fn. 7, 10.

15 | Die seit Januar 2013 in Mali operierende internationale Unterstützungsmission (African-led International Support Mission to Mali, AFISMA) bestand aus Truppenkontingenten aus neun ECOWAS-Staaten sowie einigen weiteren Mitgliedern der AU und wurde im Juli 2013 in eine VN-Friedensmission (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, MINUSMA) überführt.

Wüstengebieten) bisher nicht überzeugen. So bezeichnete ein hochrangiger Beamter des Pentagon die ECOWAS-Truppe im April 2013 als „völlig unfähig“.<sup>16</sup>

### **UEMOA**

Die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion wurde am 10. Januar 1994 in der senegalesischen Hauptstadt Dakar von den Staats- und Regierungschefs sieben westafrikanischer Ländern gegründet. Den ausschließlich frankophonen Gründerstaaten Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal und Togo schloss sich im Mai 1997 das portugiesischsprachige Guinea-Bissau an. Alle UEMOA-Mitgliedstaaten gehören auch der ECOWAS an.

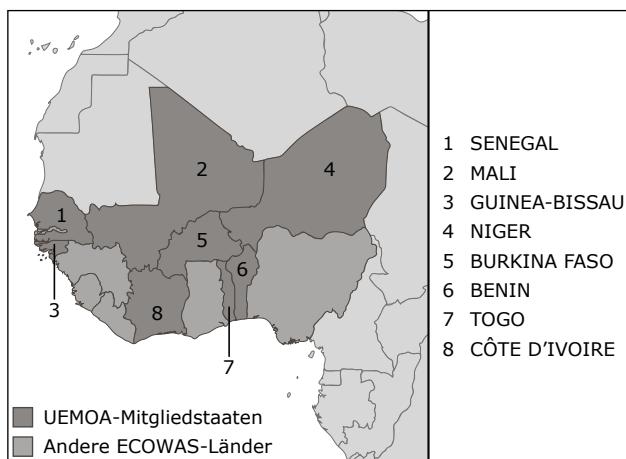
### **Ziele und Funktionsweise**

Die UEMOA hat sich die Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedstaaten zur Aufgabe gemacht. Fünf Ziele wurden im Gründungsvertrag definiert:

- die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten in einem offenen, wettbewerbsorientierten Markt und einem rationalisierten, harmonisierten Gesetzesrahmen;
- die Gründung eines gemeinsamen Marktes, der auf der Freizügigkeit von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital, Niederlassungsfreiheit sowie auf einem gemeinsamen Außenzoll und einer gemeinsamen Handelspolitik beruht;
- die Konvergenz der Wirtschaftsaktivitäten und -politiken der Mitgliedstaaten mittels eines multilateralen Überwachungsmechanismus;
- die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen, soweit zum Funktionieren des gemeinsamen Marktes nötig, insbesondere der Steuersysteme;
- sowie die Koordinierung der nationalen Sektorpolitiken, insbesondere in den Bereichen Human Resources, Raumplanung, Transport und Telekommunikation, Umwelt, Landwirtschaft, Energie, Industrie und Bergbau.

16 | Joseph Bamat, „US slams African force as French begin Mali pullout“, *France24*, 10.04.2013, <http://www.france24.com/en/20130410-usa-slams-africa-force-ecowas-france-troop-withdrawal> [15.12.2013].

Abb. 3  
**UEMOA-Mitgliedstaaten innerhalb der ECOWAS**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Funktionsweise der UEMOA ähnelt jener der ECOWAS: Das höchste Entscheidungsgremium sind die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die politische Leitlinien vorgeben, welche vom Ministerrat spezifiziert werden. Für das politische Tagesgeschäft ist eine Kommission zuständig. Neben dieser sorgt ein interparlamentarisches Komitee, welches mittelfristig durch ein Parlament ersetzt werden soll, für die demokratische Kontrolle der Entscheidungsprozesse – allerdings auch nur mit beratender Funktion. Ein Gerichtshof überwacht die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und ein Rechnungshof kontrolliert die Haushaltsführung der UEMOA. Zudem gibt es spezialisierte unabhängige Institutionen wie die Zentralbank der Westafrikanischen Staaten (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, BCEAO) und die Westafrikanische Entwicklungsbank (Banque Ouest Africaine de Développement, BOAD). Der Sitz der UEMOA befindet sich in der burkinischen Hauptstadt Ouagadougou, während die BCEAO in Dakar, Senegal, und die BOAD in Lomé, Togo, angesiedelt sind.

### **Integrationsstand**

Die UEMOA hatte zum Gründungszeitpunkt einen großen Integrationsvorsprung im Vergleich zur ECOWAS: Sie verfügte bereits über eine gemeinsame Währung, den Franc

der Communauté Financière d'Afrique (CFA), ja entstand letztlich als „Nebenprodukt“ der Abwertung des CFA im Jahr 1994. Der CFA-Währungsraum wurde 1945 von der französischen Kolonialmacht als Weiterführung der ehemaligen Kolonialbanken errichtet. 1962 wurde von den nunmehr unabhängigen frankophonen Staaten in Westafrika – unter tatkräftiger Unterstützung der ehemaligen Kolonialmacht – die Westafrikanische Währungsunion (UMOA) gegründet, die den Franc übernahm, um den institutionellen Rahmen zu erhalten, der bis dahin für makroökonomische Stabilität gesorgt hatte. Aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung Frankreichs und der CFA-Länder kam es aber mit der Zeit zu einem so gravierenden Ungleichgewicht, dass der CFA-Franc im Januar 1994 um 50 Prozent abgewertet wurde – mit schwerwiegenden Folgen für die Länder der CFA-Zone. Im Zuge dessen wurde aus der Westafrikanischen Währungsunion die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion. Letztere sollte die Liberalisierung der vormaligen UMOA-Länder begleiten und makroökonomische Stabilität mittels wirtschaftlicher Integration sicherstellen. Konkret bedeutete dies die Planung eines Binnenmarktes und die Verabschiedung strenger Konvergenzkriterien, um die Inflation gering zu halten und die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu flankieren.

**1962 wurde die Westafrikanische Währungsunion gegründet. Sie übernahm den CFA-Franc, um den Rahmen zu erhalten, der bis dahin für makroökonomische Stabilität gesorgt hatte.**

Um diese Ziele zu erreichen, wurde im Jahr 2000 zunächst eine Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzolltarif und freiem Warenverkehr innerhalb der UEMOA verwirklicht. Die Handelsgesetzgebungen der Mitgliedstaaten wurden harmonisiert und eine gemeinsame Wettbewerbspolitik verabschiedet. Außerdem wurde der im Gründungsvertrag vorgesehene multilaterale Mechanismus zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken mittels eines Konvergenzpaktes (*Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité*) operationalisiert. Darin wurden Konvergenzkriterien ersten und zweiten Ranges festgelegt. In einer ersten von 2000 bis 2002 andauernden Phase sollten sich Mitgliedstaaten zunächst den Kriterien annähern, ab 2003 (verschoben auf 2005) sollten diese dann bindend sein. Zudem entwickelte die UEMOA eine gemeinsame Agrarpolitik (*Politique Agricole de l'Union, PAU*) sowie zahlreiche weitere sektorale Politiken, z.B. im Bereich Transport und

Telekommunikation, Energie (Politique Energétique Commune, PEC) sowie Industrie und Bergbau (Politique Industrielle Commune, PIC).

### **Herausforderungen**

Zwar profitiert die UEMOA von dem in der ECOWAS verwirklichten freien Personen- und Kapitalverkehr; dennoch ist die Sicherstellung des wichtigsten Elements eines Binnenmarktes, dem freien Verkehr von Produktionsfaktoren (Arbeitskräften und Kapital) sowie Endgütern, nach wie vor die größte Herausforderung für die UEMOA. Grund dafür ist der – auch schon im Zusammenhang mit der ECOWAS erläuterte – schleppende Abbau nicht-tarifärer Handelshemmisse, mangelnde Infrastruktur und dementsprechend hohe Transportkosten sowie fehlende Rechts-sicherheit.

Hinzu kommt, dass auch die Volkswirtschaften der UEMOA-Zone wenig diversifiziert sind und ein Großteil des vorhandenen Binnenhandels informell organisiert ist. Es herrscht darüber hinaus ein Informationsmangel bei

**Exporte innerhalb des UEMOA-Raums machen lediglich 13 Prozent der gesamten Exporte der UEMOA aus, während Exporte nach Frankreich allein schon 14 Prozent darstellen.**

Bürgern, Unternehmern, aber auch Behörden über die im Rahmen der UEMOA verabschiedeten Regelungen. Diese Faktoren schlagen sich in einer ernüchternden Binnenhandelsbilanz der UEMOA nieder: Exporte innerhalb des UEMOA-Raums machen lediglich 13 Prozent der gesamten Exporte der UEMOA aus, während Exporte nach Frankreich allein schon 14 Prozent darstellen.<sup>17</sup>

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit der UEMOA stellt, ist jene nach dem „ownership“ des Integrationsprozesses. Die UEMOA war seit ihrer Gründung ein stark von Frankreich befördertes und mitgeprägtes Projekt. Auch heute befindet sich die Regionalorganisation trotz Multilateralisierung ihrer Partner immer noch in großer Abhängigkeit von Frankreich. Dies wirft nicht nur in der Beziehung der UEMOA zur ECOWAS immer wieder

17 | Ibrahima Camara, „Impact des Unions Monétaires sur les échanges commerciaux: Le cas de l'UEMOA“, Conference Paper, African Economic Conference, Johannesburg, 28.-30.10.2013, 10, [http://afdb.org/uploads/tx\\_llafdbpapers/Impact\\_des\\_Unions\\_Montaires\\_sur\\_les\\_changes\\_commerciaux.\\_Le\\_cas\\_de\\_IUEMOA\\_V4.pdf](http://afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Impact_des_Unions_Montaires_sur_les_changes_commerciaux._Le_cas_de_IUEMOA_V4.pdf) [28.11.2013].

Probleme auf, sondern schlägt sich auch in einer schleppenden Implementation von Beschlüssen nieder.

### **ECOWAS UND UEMOA ZWISCHEN KOMPLEMENTARITÄT UND KONKURRENZ**

Vergleicht man die im jeweiligen Gründungsvertrag formulierten Zielsetzungen der ECOWAS und der UEMOA, so lassen sich zunächst keine großen Unterschiede feststellen: Beide Integrationsprozesse zielten auf Marktintegration mittels makroökonomischer Harmonisierung ab, gespickt mit der Koordination bestimmter sektoraler Politikfelder. Mögen auch die ursprünglichen Ambitionen beider Regionalorganisationen ähnlich gewesen sein, so haben sich beide doch sehr unterschiedlich entwickelt (Tabelle 1).

Obgleich knapp 20 Jahre später gegründet, liegt die UEMOA heute in puncto wirtschaftliche Integration weit vor der ECOWAS. Auch wenn hinzuzufügen ist, dass einige der erwähnten Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Personenfreizügigkeit und der Wettbewerbspolitik, bisher nur unzureichend umgesetzt wurden,<sup>18</sup> lässt sich die UEMOA als der am weitesten fortgeschrittene Regionalisierungsprozess in Westafrika charakterisieren.<sup>19</sup> Die Integrationsbemühungen der ECOWAS sind am ehesten im sicherheitspolitischen Sektor vorangekommen. Im wirtschaftlichen Bereich haben sich die Mitgliedstaaten zwar hohe Ziele gesteckt, wie an der großen Zahl der geplanten Maßnahmen zu erkennen ist, sie haben aber außer dem freien Personen- und Kapitalverkehr und der Koordination bestimmter Handels- und Sektorpolitiken bisher recht wenig implementiert. Der ghanaische Geograf George Osuwu formuliert diese Bilanz sehr nüchtern: „Abgesehen von Friedensmissionen in der Region, welche die Menschen in der Subregion üblicherweise an die Existenz der ECOWAS erinnern, hat die ECOWAS sehr wenig erreicht.“<sup>20</sup>

**Im wirtschaftlichen Bereich haben sich die Mitgliedstaaten der ECOWAS zwar hohe Ziele gesteckt, sie haben aber außer dem freien Personen- und Kapitalverkehr recht wenig implementiert.**

18 | Yves Bourdet, „Limites et défis de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest“, *Country Economic Report*, Nr. 6, 2005, 10, <http://sida.se/Publications/Import/pdf/sv/20056--Limites-et-d233fs-de-lint233gration-r233gionale-en-Afrique-de-lOuest.pdf> [20.01.2014].

19 | Osuwu, Fn. 8, 12.

20 | Ebd., 11. Übers. d. Red.

Tabelle 1

**Integrationsstand von ECOWAS und UEMOA  
im Vergleich**

Maßnahme	ECOWAS	UEMOA
Abschaffung von Binnenzöllen	○	✓
Aufhebung nicht-tarifärer Handelshemmnisse		
Gemeinsamer Außenzolltarif	○	✓
Weitere Handelspolitiken	✓	✓
Harmonisierung der Handelsgesetzgebung		✓
Wettbewerbspolitik		✓
Freier Personenverkehr	✓	✓
Freier Kapitalverkehr	✓	✓
Gemeinsame Währung	○	✓
Koordinierung der Wirtschaftspolitiken	○	✓
Sektorpolitiken	✓	✓
Nicht-wirtschaftliche Ziele (z.B. Sicherheitspolitik)	✓	○

✓ Umgesetzte Maßnahmen    ○ geplante Maßnahmen

Quelle: Bourdet, Fn. 18, 10.

Nach dem erklärten Willen der Staats- und Regierungschefs der ECOWAS-Länder soll sich dies aber ändern. Zunächst war geplant, die bereits seit 2000 bestehende Zollunion innerhalb der UEMOA auf alle anderen ECOWAS-Staaten auszuweiten. Dazu sollte der gemeinsame Außenzolltarif der UEMOA ursprünglich bereits bis Anfang 2008 von allen Nicht-UEMOA-Staaten innerhalb der ECOWAS angewandt werden. Nachdem es aufgrund des offensichtlich mangelnden politischen Willens einiger ECOWAS-Staaten, insbesondere Nigerias und Sierra Leones, ihre hohen Außenzölle an die niedrigeren UEMOA-Tarife anzupassen,<sup>21</sup> zu großen Verzögerungen gekommen war, haben die Staatschefs der ECOWAS- und UEMOA-Staaten bei einem gemeinsamen Sondergipfel in Dakar im Mai 2013 schließlich den gemeinsamen Außenzolltarif und weitere Maßnahmen zur einheitlichen Verzollung von Produkten aus Drittstaaten

21 | Bourdet, Fn. 18, 12.

verabschiedet.<sup>22</sup> Sollte diese Entscheidung wie vorgesehen ab 2015 implementiert werden, wäre dies ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur dringend notwendigen Harmonisierung der Politiken von ECOWAS und UEMOA.

Ein weiterer Integrationsschritt, der auf die Umsetzung des gemeinsamen Außenzolltarifs aufbauen würde, ist die Einführung einer Gemeinschaftswährung für den ECOWAS-Raum, den Eco. Im Jahr 2000 wurde dazu die Westafrikanische Währungszone (WAMZ) gegründet, der bis auf Kap Verde alle Nicht-UEMOA-Mitglieder der ECOWAS angehören. In einer zweiten Etappe sollten die beiden westafrikanischen Währungszonen, WAMZ und UEMOA/BCEAO, fusionieren. Aufgrund zahlreicher Schwierigkeiten, insbesondere der mangelnden Einhaltung der definierten makroökonomischen Konvergenzkriterien innerhalb der WAMZ, wurde die Einführung der Gemeinschaftswährung allerdings mehrfach verschoben.<sup>23</sup>

Eine 2009 verabschiedete Roadmap sieht den Launch des Eco nun für das Jahr 2015 und die Fusionierung von WAMZ und UEMOA/BCEAO für 2020 vor – Fristen, die nach dem heutigen Implementierungsstand jedoch kaum einzuhalten sind.<sup>24</sup>

**Eine 2009 verabschiedete Roadmap sieht den Launch der Gemeinschaftswährung Eco für 2015 vor – eine Frist, die nach dem heutigen Implementierungsstand jedoch kaum einzuhalten ist.**

Das Ziel dieser ambitionierten Pläne ist es, nicht nur die ECOWAS im Bereich der wirtschaftlichen Integration voranzubringen, sondern auch dem frappierenden Mangel an Synergie zwischen ECOWAS und UEMOA ein Ende zu setzen. Im ECOWAS-Vertrag ist eine Klausel verankert, laut derer selbige langfristig „die einzige Wirtschaftsgemeinschaft in der Region zum Zweck der ökonomischen Integration“<sup>25</sup> sein solle. Die bisher sehr schleppend verlaufende Annäherung im Bereich Währungspolitik lässt allerdings Zweifel

22 | Jean Pierre Malou, „Afrique de l’Ouest: Tarif extérieur commun – La CEDEAO valide“, AllAfrica, 03.05.2013, <http://fr.allafrica.com/stories/201305030565.html> [27.11.2013].

23 | Kocra L. Assoua, „The Nexus between Political Instability and Monetary Sustainability: The case of a West African Monetary Union“, *WAI-ZEI Paper*, Nr. 5, 2013, 7.

24 | Generell ist die Sinnhaftigkeit der Einführung einer Gemeinschaftswährung von ECOWAS und UEMOA umstritten. Vgl. Bourdet, Fn. 18, 14 f.

25 | ECOWAS-Vertrag, Kap. 2, Art. 2. Übers. d. Red. Vgl. ähnlicher Passus in der Präambel des UEMOA-Vertrages, in dem sich die Gründerstaaten zu den Zielen der ECOWAS bekennen.

daran aufkommen, wie sehr insbesondere die Chefs der UEMOA-Staaten an diesem Bekenntnis festhalten. Grund für die Zurückhaltung sind einerseits die unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen und Prägungen bestimmter ECOWAS- und UEMOA-Mitgliedstaaten: So ist die Handelspolitik des Ölexporteurs Nigerias beispielsweise wesentlich protektionistischer als diejenige vom Import abhängiger Länder wie Benin und Togo. Interessenkonflikte dieser Art entstehen innerhalb der deutlich größeren, heterogeneren ECOWAS viel eher als innerhalb der UEMOA. Die Homogenität der UEMOA-Staaten, welche Entscheidungsfindung und -implementierung erleichtert, ist aber vor allem kultureller Natur. Bis auf das lusophone Guinea-Bissau sind alle Mitgliedstaaten der UEMOA ehemalige französische Kolonien. Neben einer *lingua franca* bringt das koloniale Erbe beispielsweise Ähnlichkeiten in Bildungs-, Rechts- und Verwaltungssystemen mit sich, also in für die Umsetzung von regionalen Integrationsbemühungen zentralen Bereichen.

Innerhalb der ECOWAS, die aus acht frankophonen, fünf anglophonen und zwei lusophonen Mitgliedstaaten besteht, ist diese gemeinsame Identität nicht gegeben. Es besteht im Gegenteil eine starke historisch-kulturell bedingte Konkurrenz zwischen anglophonen und frankophonen Ländern. Die ECOWAS sollte diese Konkurrenz ursprünglich überwinden helfen, indem sie bestehende Regionalinitiativen integrierte. So jubilierte ein Kommentator bei der Unterzeichnung des Vertrages von Lagos 1975 bereits, dass dieser der erste große Schritt zur Schließung der Kluft zwischen anglo- und frankophonen Staaten sei.<sup>26</sup> Das Gegenteil war der Fall: Die ECOWAS konnte den Ruf nicht ablegen, ein Ausdruck der hegemonialen Ambitionen Nigerias zu sein, welches mit über der Hälfte der ECOWAS-Wirtschaftsleistung und etwa der Hälfte der ECOWAS-Gesamteinwohnerzahl der mit Abstand größte Mitgliedstaat ist und die Regionalorganisation politisch und wirtschaftlich dominiert. Von Anfang an hatte insbesondere die Côte d'Ivoire, die größte Volkswirtschaft der frankophonen Staaten, der ECOWAS ablehnend gegenüber gestanden. Schließlich waren aber kleinere frankophone Staaten zu abhängig vom Handel mit Nigeria, um dessen Integrationsbestrebungen

26 | Marc Penouil, „Le traité de Lagos efface le clivage entre pays francophones et anglophones“, *Le Monde Diplomatique*, 10/1975, <http://monde-diplomatique.fr/1975/10/PENOUIL/33456> [05.12.2013].

langfristig abzuwehren. Zudem sah Frankreich, das immer noch großen Einfluss auf seine ehemaligen Kolonien ausübte, den Kurs der ECOWAS, die Verflechtungen mit den ehemaligen Kolonialmächten zugunsten der *collective self-sufficiency* zu lockern, äußerst kritisch. So kann die Gründung der UEMOA letztlich auch als ein Ausdruck des Mangels der frankophonen Staaten an wirklichem *commitment* gegenüber der ECOWAS verstanden werden.<sup>27</sup>



Nigerias Präsident Goodluck Jonathan, hier auf Staatsbesuch in Südafrika: ECOWAS-Engagement als Ausdruck hegemonialer Ambitionen? | Quelle: Republik Südafrika, Government Communication and Information System, flickr ©○©.

Auch im Bereich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sind das Misstrauen und die Konkurrenz zwischen anglophonen und frankophonen Mitgliedstaaten manifest.<sup>28</sup>

27 | Franke, Fn. 3, 4.

28 | So wurden die häufig kritisierte Disziplinlosigkeit und Unprofessionalität der Truppen während der ECOWAS-Militärinterventionen in Liberia und Sierra Leone, deren Truppenkontingente und Ressourcen zu 80 Prozent von Nigeria bereit gestellt worden waren, vor allem Nigerias Führungsrolle zugeschrieben. Dass dies von anderer Seite als französische Propaganda abgetan wurde, verstärkt den Eindruck eines tiefen Grabens zwischen dem anglophonen und frankophon Westafrika noch. Vgl. Omeje, Fn. 7, 9; Issaka K. Souaré, „Regard critique sur l'intégration africaine: comment relever les défis“, *ISS Paper* 140, 06/2007, 5. Auch die Unfähigkeit Nigers, bei den Konflikten in Côte d'Ivoire und Togo eine wichtige Rolle zu spielen, ist Zeugnis dieser Kluft.

In diesem Licht muss die jüngste Entscheidung der Staats- und Regierungschefs der UEMOA-Mitglieder gesehen werden, eine gemeinsame Sicherheits- und Friedenspolitik zu entwickeln,<sup>29</sup> würde doch die Zusammenarbeit in diesem Bereich einmal mehr eine Doppelung der Integrationsbemühungen von ECOWAS und UEMOA darstellen.

Es bleibt festzuhalten, dass die Betrachtung heutiger Integrationsbemühungen in Westafrika unvermeidlich „a study in frustration“<sup>30</sup> ist – und das, obwohl regionale Integration dort eine lange Tradition hat. Dies liegt nicht nur an omnipräsenen strukturellen Integrationshemmnissen (schlechte Infrastruktur, wenig differenzierte Volkswirtschaften, schwache Institutionen etc.), welche ECOWAS und UEMOA gleichermaßen betreffen, sondern resultiert auch aus dem Verhältnis beider Regionalorganisationen zueinander. Die noch immer existierende Kluft zwischen anglophonen und frankophon Staaten erschwert den Integrationsprozess – insbesondere innerhalb der ECOWAS – merklich. Um diese künstliche Trennung zu überwinden, braucht es zunächst den politischen Willen der Eliten, das geschichtliche Erbe ihrer Länder nicht weiter zur Verfolgung von Partikularinteressen zu instrumentalisieren. Der Aufruf des nigerianischen ECOWAS-Abgeordneten Kabir Garba an die Bürger Westafrikas, die Unterscheidung in anglophon und frankophon fallen zu lassen, um regionale Integration überhaupt erst zu ermöglichen, geht in diese Richtung.<sup>31</sup> Allerdings ist als Gegenmodell zur anglophon-frankophon-Trennung eine gemeinsame regionale Identität nötig. Dass diese zu „schaffen“ ein langer, beschwerlicher Weg ist, beweist nicht zuletzt das Beispiel der Europäischen Union. In jedem Fall kann eine solche regionale Identität nicht oktroyiert werden, sondern muss von der westafrikanischen Zivilgesellschaft mitgestaltet werden. Dazu braucht es eine aktive Bürgerbeteiligung im Regionalisierungsprozess. Die

29 | „UEMOA: vers la mise en place d'une politique commune de la paix et de la sécurité“, *Jeune Afrique*, 25.10.2013, <http://jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20131025090032> [27.11.2013].

30 | Adebayo Adedeji, „Problems and Prospects of Regional Cooperation in West Africa“, in: *Problems and Prospects of Regional Cooperation in Africa*, African Association for Public Administration and Management, Nairobi, 1969, 67.

31 | „CEDEAO: Appel à bannir les appellations anglophone et francophones“, Amevor.info, 15.07.2012, <http://amevor.info/?p=2437> [23.11.2013].

in der Vision 2020 der ECOWAS formulierte Ambition, die Organisation in eine „ECOWAS der Völker“ zu transformieren, könnte ein erster wirksamer Schritt in diese Richtung sein.