

Un recuerdo incierto: Bandung ante la nueva arquitectura de la Cooperación Sur-Sur en África

Jerónimo Delgado Caicedo

Andrés Sáenz Peñas

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

BOGOTÁ - COLOMBIA

jeronimo.delgado@uexternado.edu.co

andressaenzp@gmail.com

Resumen

La Conferencia de Bandung de 1955 ha sido un referente fundamental en las políticas de desarrollo de los países del Sur Global durante los últimos 60 años. Sin embargo, las nuevas dinámicas de Cooperación Sur-Sur y de ayuda para el desarrollo de las potencias emergentes han puesto en duda la trascendencia de sus principios ante una nueva agenda internacional. De igual forma, las políticas exteriores de países como Sudáfrica y China en África han mostrado que el espíritu de Bandung sigue vigente, al tiempo que han cuestionado su relevancia en la actualidad.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur, Ayuda oficial al desarrollo, Integración regional, Sur Global, Conocimiento compartido.

An uncertain memory: Bandung and the new architecture of South-South cooperation in Africa

Abstract

The Bandung Conference of 1955 has been a major reference on the development policies of countries in the Global South in the last 60 years. However, the new dynamics of South-South Cooperation and development assistance of emerging powers have questioned the significance of its principles in the new international agenda. Likewise, the foreign policies of countries such as South Africa and China in Africa have shown that the spirit of Bandung is still valid, but, at the same time, have questioned its relevance today.

Keywords: South-South Cooperation, Official development assistance, Regional integration, Global South, Shared knowledge.

Recibido: 15.5.15 /Aceptado: 16.6.15

1. Introducción

La Conferencia de Bandung de 1955 fue uno de los grandes hitos internacionales que cimentaron la narrativa postcolonialista con la que gran parte del llamado Tercer Mundo desarrolló su política exterior a partir de la segunda mitad del siglo XX. Uno de los intelectuales más importantes de nuestro tiempo, Samir Amir, lo resumió así: “si defino Bandung como la característica determinante de la segunda fase del período de la posguerra no es por una predilección ‘tercermundista’, sino porque el sistema mundo se organizó alrededor de la emergencia de ese Tercer Mundo” (1994: 14).

Bandung sería el detonante principal que encendería la lucha anticolonialista, la búsqueda de autonomía y el discurso de un Tercer Mundo que compartía una serie de identidades, fuerzas materiales e intereses comunes. Bajo esta premisa se crearon múltiples foros, encuentros e instituciones que agrupaban a los Estados en vía de desarrollo. Los más conocidos fueron el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) en 1961 y el Grupo de los 77 (G-77) en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1964.

Sin embargo, tras la caída de la Unión Soviética, el discurso “tercermundista” fue cediendo paso a nuevas realidades del sistema internacional, incluyendo el surgimiento de nuevas potencias emergentes como China, India, Brasil y Sudáfrica. Incluso, se comenzó a entender la idea de ese Tercer Mundo como una “falacia” que pretendía establecer que todos los países subdesarrollados tenían múltiples elementos comunes en el plano internacional y que por lo tanto podían aplicarse soluciones iguales para todos ellos con el mismo nivel de éxito (Lechini, 2006: 313).

Del discurso del Tercer Mundo se pasó a hablar del Sur Global para aglutinar a los países en vía de desarrollo y de la agregación se pasó a la selectividad como eje de política exterior. Todo ello mientras se presentaba un ascenso constante del sur en las relaciones internacionales. En 30 años los países en vía de desarrollo pasaron de tener una tajada en el comercio global del 25% en 1980 al 45% en 2010, y los intercambios entre países del sur pasaron del 8% al 26% en el mismo período (UNDP, 2013: 20). Y la tendencia continúa al alza de forma aparentemente irreversible.

Este nuevo panorama ofrece una coyuntura ideal para analizar qué tanto se mantiene el espíritu de Bandung en la actualidad. El presente trabajo realiza un análisis de la vigencia de Bandung en la Cooperación Sur-Sur (CSS) en el continente africano y en la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) del Sur Global. Para ello se realizará una revisión del panorama de

la CSS en los últimos años, amparada en los principios de Bandung y en las diferentes miradas teóricas que existen sobre la AOD. Se profundizará además en los casos de Sudáfrica (principal potencia continental) y de China (principal donante del sur en África) para examinar qué tipo de motivaciones mueven su política exterior en materia de CSS y de AOD, y qué tanta relación tiene con Bandung.

2. ¿Qué motiva a los Estados a cooperar y ayudar a otros?

Los Estados cooperan o participan en proyectos de ayuda para el desarrollo por diferentes razones. Éstas van desde el altruismo y la solidaridad como motores principales de esta práctica, hasta la búsqueda egoísta del interés nacional del Estado. Samuel Huntington resumía esta dicotomía como un conflicto entre las obligaciones morales del donante y el deseo de avanzar sus intereses nacionales (1970: 174). Ambas posturas extremas entienden que las prácticas de cooperación y de ayuda internacional son instrumentos que tienen los Estados para desarrollar su política internacional. Difieren eso sí, en su alcance, propósito, medios y en sus motivaciones.

Para los realistas y neorealistas, la cooperación y la AOD son armas políticas del Estado para ayudarlo a cumplir los objetivos que no se puedan alcanzar con su poderío militar o mediante la coerción diplomática (Morgenthau, 1962: 301). El objetivo principal del Estado es garantizar su supervivencia y maximizar su poder por lo que a veces deberá cooperar y ofrecer ayuda a otros para asegurar sus intereses –militares o comerciales– frente a otras potencias o Estados.

Para el liberalismo y el idealismo, la cooperación es un medio natural de interacción porque entienden la interdependencia de los Estados como un objetivo para alcanzar la paz y generar beneficios a todos los actores del sistema. Por eso la AOD es un reflejo del deseo estatal por contribuir a la generación de esos bienes públicos globales que a su vez traerán beneficios individuales al Estado como el control de una pandemia global o la apertura de mercados en una región (Robledo, 2015: 4).

Por su parte, el constructivismo entiende las relaciones entre los actores del sistema internacional más que por fuerzas materiales, por elementos subjetivos como la identidad, la cultura y las ideas. Por eso “los Estados actúan de una forma con sus enemigos y de otra diferente con sus amigos porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos no” (Wend, 2005: 9). En esa medida, los intereses y las identidades de los Estados pueden cambiar con el tiempo gracias a los procesos de socialización, incluyendo la anarquía, la autoayuda o la cooperación.

Al entender la identidad como la base para los intereses, el constructivismo plantea que la cooperación y la ayuda para el desarrollo no pueden ser explicadas únicamente como la base para avanzar en los intereses políticos y económicos del donante, puesto que convicciones humanitarias y éticas, valores morales y normas internacionales afectan también el comportamiento del Estado y su política internacional (Lumsdaine, 1993: 29).

Finalmente, las teorías críticas, principalmente la teoría marxista y la teoría de la dependencia, entienden el sistema internacional como una estructura de dominación desde el centro —el norte— hacia la periferia —el sur—. Esta estructura está mediada por instituciones internacionales impuestas y de postura neoliberal que favorecen la división del trabajo internacional: se privilegia al norte, exportador de manufacturas, y se perjudica a los países del sur, exportadores de bienes sin valor agregado y de *commodities* (Delgado y Sáenz, 2013: 109).

Así, en términos de AOD ambas teorías consideran que es ilegítima y que perpetúa las relaciones de dominación. Incluso se entiende como “un regalo que reafirma la posición jerárquica de las relaciones norte-sur y que reafirma la esfera de influencia de los países dominantes” (Robledo, 2015: 6). Bajo este prisma, la AOD sólo sería legítima ante una reforma radical de las instituciones internacionales, en condiciones equitativas de negociación y sin condicionalidades.

Estas teorías ordenan el conocimiento existente sobre nuestra realidad, pero son útiles sólo en la medida en que sus postulados se correspondan con hechos concretos en el sistema internacional. Por eso resulta importante analizar la vigencia de Bandung en la CSS y en la AOD en África desde una perspectiva multidisciplinaria que tome en cuenta estas limitaciones. Se propone un escenario en el que múltiples motivaciones para la CSS y la AOD son posibles; en el que el Estado es un actor principal pero no único; en el que existen jerarquías y relaciones de dependencia entre actores; y en el que también hay identidades y valores que afectan el comportamiento de los Estados.

Con esto en mente, se presenta a continuación un repaso de la Conferencia de Bandung que permita aproximarse a las implicaciones que ésta tiene aún en la cooperación para el desarrollo en el Sur Global; para luego analizar los flujos de AOD y las políticas exteriores de Estados clave como Sudáfrica y China en el continente africano.

3. ¿Qué se entiende por el “espíritu de Bandung”?

En abril de 1955, jefes de Estado, líderes políticos y ministros de asuntos exteriores de 29 países¹ africanos y asiáticos se encontraron en Bandung, Indonesia, ante la creciente preocupación que planteaba una coyuntura crítica del momento: por un lado, un rápido proceso de descolonización en ciernes en los continentes africano y asiático; y por otro, la consolidación de un sistema internacional bipolar, con dos modelos de desarrollo antagónicos: el capitalismo liberal y el socialismo estatal, y la necesidad de una respuesta conjunta por parte de los nuevos Estados ante este panorama complejo.

La Conferencia de Bandung fue la primera ocasión real en que se realizó un proceso de socialización intencional entre diferentes actores del sistema internacional que habían sido hasta ahora representados como apéndices coloniales de las grandes potencias. Para Wendt “es mediante esta interacción recíproca como se crean y se representan las estructuras sociales relativamente duraderas con las que [se definen] identidades e intereses” (2005: 15). Desde la perspectiva constructivista, Bandung sería el “acto social” que da comienzo a la creación de significados intersubjetivos de lo que se conocería después como “Tercer Mundo”.

Esta mirada nos permite entender la forma en que un grupo tan grande y complejo de actores internacionales lograron definir intereses comunes basados en sus identidades recién creadas. Ahora bien, “muchos de los gobiernos que asistieron, ya estaban políticamente alineados con alguna de las dos superpotencias [y] muchos de ellos no tenían un compromiso serio para buscar una ruta económica alternativa” (Berger, 1994: 259), por lo que condiciones geoestratégicas realistas de búsqueda de supervivencia del Estado son igualmente relevantes. Con esto en mente, ¿cuáles fueron entonces las características más representativas de Bandung en materia internacional?

En primer lugar, el eje transversal que conectaba a los diferentes actores del sistema fue el pasado común de estos Estados como colonias de las grandes potencias europeas². En respuesta, Bandung planteó la consolidación de un espacio de entendimiento y de una estrategia conjunta para combatir el colonialismo en todas sus formas. Un aporte que siguió teniendo relevancia durante décadas, puesto que las acciones del Tercer Mundo tuvieron como eje pivote “el deseo inequívoco de suprimir el colonialismo de las relaciones internacionales y de erradicar las bases de la inequidad e injusticia en el sistema internacional” (Grovoog, 2003: 32).

En segundo lugar, se planteaba un acercamiento diferente a las reglas de juego del sistema internacional. Pese a tener un discurso contrario, mu-

chos Estados abrazaron la Carta de San Francisco como un instrumento de navegación para alcanzar bienes públicos globales como la interdependencia, la cooperación y el respeto mutuo. Ejemplo de ello es la importancia que tuvo en la discusión el tema del respeto por la soberanía y la integridad territorial, los Derechos Humanos, el respeto por las obligaciones internacionales, y principalmente, la no intervención en los asuntos internos de los otros Estados.

En tercer lugar, existía un interés común entre los Estados participantes, independientemente de su orientación ideológica, por no quedar atrapados en la dinámica de “dependientes” o de apéndices del colonialismo (Lumumba-Kasongo, 2015: 7). En otras palabras, si bien existía una consciencia común sobre la importancia de la autodeterminación o no injerencia en los asuntos internos de los Estados, también se tenía una visión postcolonialista de las relaciones internacionales: la necesidad de una autonomía real y efectiva, tanto en lo político como en lo económico, que les permitiera hacer frente a los países del norte en igualdad de condiciones.

Este espíritu de lucha contra el colonialismo, defensa de la autodeterminación y de la no intervención, y de búsqueda de autonomía frente al norte, se vio reflejado en la declaración que los delegados de los 29 Estados firmaron en Bandung. Sus 10 principios fueron:

1. Respeto por los derechos fundamentales del hombre y para los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
2. Respeto para la soberanía y la integridad territorial de todas las naciones.
3. Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas.
4. Abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países.
5. Respeto al derecho de toda nación a defenderse por sí sola o en colaboración con otros Estados, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
6. (a) Abstención de participar en acuerdos de defensa colectiva con vistas a favorecer los intereses particulares de una de las grandes potencias; (b) Abstención por parte de todo país a ejercitar presión sobre otros países.
7. Abstención de actos o de amenaza de agresión y del uso de la fuerza en los cotejos de la integridad territorial o de independencia política de cualquier país.

8. Composición de todas las vertientes internacionales con medios pacíficos, como tratados, conciliaciones, arbitraje o composición judicial, así como también con otros medios pacíficos, según la libre selección de las partes en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
9. Promoción del interés y de la cooperación recíproca.
10. Respeto por la justicia y las obligaciones internacionales.

La relevancia de estos primeros acuerdos fue enorme porque marcaron una transformación identitaria, si bien no –aún– normativa. No obstante, la relevancia de Bandung no se debe tanto a los logros concretos de la Conferencia, sino a la nueva narrativa y espíritu que se creó alrededor de la existencia de un “Tercer Mundo”. La creación de un lenguaje común en el que los intereses comunes o *inputs* –la lucha contra el colonialismo, la defensa de la autodeterminación y la necesidad de autonomía frente al norte– transformaron percepciones, prácticas y generaron *outputs* valiosos en las relaciones entre los Estados del sur.

Los 10 principios de Bandung se convirtieron en una carta de navegación que planteó un esquema general de entendimiento para estos países. Era claro que si se quería defender esos intereses, nuevas prácticas y formas de actuación eran necesarias. Sacar del discurso y llevar a la práctica el espíritu de Bandung era un imperativo. Han pasado ya 60 años de historia y vale la pena preguntarse si estos principios tienen aún relevancia cuando se habla de CSS y de AOD.

4. La nueva arquitectura de la CSS y de la AOD: ¿permanece el espíritu de Bandung?

La Conferencia de Bandung demarcó el camino a transitar para unas relaciones renovadas entre actores que encontraron intereses concretos por defender en el plano internacional, delimitados por identidades y narrativas comunes. En términos prácticos esto se tradujo en dos tipos de prácticas: la generación de bloques y organizaciones para defender los intereses del Tercer Mundo, y la aparición y consolidación de la CSS y de la AOD por parte de países del sur.

La primera práctica, la generación de bloques y alianzas, se utilizó como un medio para posicionar intereses políticos en los espacios internacionales, pero también para “articular y promover los intereses económicos y fortalecer la capacidad de negociación conjunta sobre asuntos de escala

internacional dentro de sistema de la ONU, y para promover la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo” (ROAMC, 2010: 3). De esta forma, aparecieron organizaciones del Sur Global con diferentes objetivos y miembros como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, los NOAL en 1961 y el G-77 en 1964. O en el caso africano, la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1963, que se transformaría en la Unión Africana (UA) en el 2002.

Esta estrategia tuvo importantes réditos políticos en la escala internacional, puesto que “la formación de coaliciones en foros multilaterales entre países del sur [incrementó] su poder de negociación conjunto; [y permitió] hallar el camino hacia la consecución de sus intereses grupales y particulares” (Ayllón, 2009). Pero el balance de la estrategia ha resultado agrídulce³ por la gran dificultad que representó eliminar las asimetrías de información y coordinación entre los actores, y por la pérdida de la narrativa central que aglutinó los esfuerzos del Sur Global durante décadas: la lucha contra el colonialismo.

En la actualidad, se ha posicionado la idea de selectividad como la clave para recuperar la fortaleza de los bloques y alianzas del sur. El ascenso de nuevas potencias emergentes ha transformado la arena internacional y se han creado acrónimos de todo tipo para explicarlo: los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), el foro trilateral IBSA (India, Brasil, y Sudáfrica), o los países CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) son algunos ejemplos.

Para algunos, este nuevo relacionamiento selectivo está más enfocado, es más práctico y puede ser un *modus operandi* más efectivo que las primeras generaciones de iniciativas de los países en desarrollo (Keet, 2006: 26). Para otros, el escaso grado de institucionalización de estas nuevas alianzas hace que muchas de ellas sean más un saludo a la bandera que una transformación real de los mecanismos de cooperación. Por ejemplo, se afirma que los CIVETS nunca desarrollaron un proceso de integración real y sus gobiernos no han mostrado interés en coordinar sus políticas exteriores y comerciales en materia de inversión pese a sus múltiples similitudes (Guerra-Barón y Méndez, 2015: 18).

La segunda práctica, la aparición y consolidación de la CSS y de la AOD entre países del sur, tuvo una historia similar. Después de los primeros intentos de cooperación entre países del sur en la década de 1960 y de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) de 1978, las prácticas de los Estados se han transformado notablemente.

Las tres consecuencias principales han sido: primero, el temor por parte del norte de estar perdiendo influencia y preeminencia entre los países del sur; segundo, el redescubrimiento de los países en desarrollo de sus intereses y agendas comunes, con miras a reducir su dependencia de los países del norte; y tercero, la diferenciación por categorías entre potencias emergentes, países de renta media, y países menos desarrollados, que ha acentuado las diferencias del Sur Global en la práctica, pese a seguir manejándose un lenguaje de solidaridad (Sidiropoulos, 2012: 2).

Lo cierto es que los intercambios comerciales, políticos y humanos entre países del sur se expanden como nunca antes y comienzan a ganarle terreno a los intercambios norte-sur. En África, por ejemplo, el comercio de mercancías entre el continente con países no africanos del Sur Global pasó de \$97 billones de dólares en 2004 a \$595 billones en 2012 (Meja, 2014: 85). De igual forma, la AOD hacia el continente ha sufrido una tendencia similar en los últimos años, destacándose los esfuerzos de Sudáfrica como principal potencia regional y de la República Popular China como el segundo país del mundo que envía más AOD a África, después de Estados Unidos.

Sin duda, el ascenso del Sur Global y de nuevas potencias emergentes ha planteado una nueva configuración de la arquitectura del desarrollo y de la manera en que se gestiona la CSS y la AOD a los países del sur. Se calcula que los fondos reportados destinados a la CSS para el año 2011 llegaron a los \$17 billones de dólares. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2013) el listado lo encabezan Arabia Saudita, China y Turquía, muy por encima de otros países del sur, incluyendo a cualquier donante africano, como se puede observar en la Tabla 1.⁴

Tabla 1. Ayuda Oficial al Desarrollo reportada y estimada entre países del Sur Global (Cooperación Sur-Sur)				
#	País donante	Relación con el DAC	Valor total de la AOD (en millones de US\$)	Año del registro
1	Arabia Saudita	No miembro de la OEDC, pero reporta al DAC	\$5,094.9	2011
2	China	Proveedores de CSS, no reportan al DAC (estimados)	\$4,350	2011
3	Turquía	Miembro de la OEDC. Reporta al DAC.	\$2,531.6	2012
4	Emiratos Árabes Unidos	No miembro de la OEDC, pero reporta al DAC	\$942.2	2011
5	Brasil	Proveedores de CSS, no reportan al DAC (estimados)	\$900	2010

Si bien los registros estimados de AOD por parte de los países del sur son apenas una quinta parte de los recursos destinados por los países del norte, es innegable el fuerte cambio de tendencia, no sólo en el valor absoluto de los recursos, sino en sus características particulares. Los Estados del sur muchas veces optan por desarrollar proyectos de CSS en vez de proyectos tradicionales norte-sur por diferentes razones. La primera es la *aplicabilidad del conocimiento compartido*. En el caso africano los procesos de CSS y de AOD se enmarcan en las siguientes áreas:

- Cooperación técnica regional: Se involucran los representantes de los gobiernos proveedores de ayuda en reuniones con expertos regionales organizadas por la Unión Africana, por organizaciones regionales o por los bloques comerciales regionales.
- Cooperación técnica: Los países africanos reciben asistencia técnica para desarrollar programas sectoriales o para mejorar iniciativas existentes.
- Comunidades de conocimiento: Se organizan visitas de estudio para intercambiar experiencias en las que participan la academia,

el gobierno, las agencias de cooperación, y en algunos casos la sociedad civil.

- Creación y consolidación de capacidades, transferencias tecnológicas y alianzas público-privadas (Mejía, 2014: 87).

La CSS enfoca sus esfuerzos en esquemas de cooperación técnica y tecnológica, muchas veces mediadas por comunidades de conocimiento que “atizan resultados negativos al dirigir su atención al (...) *know-how* tropicalizado, con mayores probabilidades de aplicación en los países del sur por condiciones de clima, de la región y de la sociedad” (Abarca, 2001). En esa medida, los Estados encuentran gran utilidad en compartir y generar conocimiento entre actores con problemas e instituciones similares. De este proceso han surgido experiencias exitosas en el continente como el *Project of the African Institute for Capacity Development* (AICAD) y el *Coalition for African Rice Development* (CARD) (Honda, Kato & Shimoda, 2013: 372 - 374).

La segunda razón del éxito de la CSS y de la AOD entre países del sur es *el encadenamiento de los principios de Bandung a la nueva cooperación para el desarrollo*. En efecto, los Estados del sur han insistido con determinación en que el tipo de AOD es diferente al que entregan los países del norte, puesto que está sustentado en una serie de principios y características que lo distinguen de la cooperación tradicional. Entre estos se encuentran:

- Solidaridad basada en las experiencias conjuntas como antiguas colonias y su posición histórica en la arquitectura global post-colonial.
- Respeto por la soberanía nacional y la no interferencia en los asuntos domésticos de otros Estados.
- Promoción del mutuo beneficio y la reciprocidad en la relación.
- Apropiación de experticia sustentada en retos compartidos de desarrollo.
- Provisión de una mezcla de becas, préstamos y asistencia técnica concesional y no concesional para enfrentar los retos del desarrollo (UNDP, 2013: 25).

Estas características que muchos gobiernos del sur ven con tan buenos ojos, traen sus propias complicaciones. Para muchos “la solidaridad del sur y sus llamamientos son un instrumento retórico útil, pero tienen muy poca sustancia” (Sidiropoulos, 2012: 3). Esto se debe principalmente a que la idea de solidaridad ha socavado los esfuerzos de la comunidad internacio-

nal frente a las violaciones de DD.HH. de muchos regímenes que reciben AOD, gracias a la ayuda no condicionada de varios donantes del sur y a la idea de no interferencia en los asuntos internos de otros Estados. De igual forma, la sociedad civil ha sido ampliamente ignorada, al punto que se le considera una simple receptora de los programas para el desarrollo, pero no participante activo de su construcción.

La tercera razón de este éxito es *el fortalecimiento del entramado de la integración regional y extracontinental en el Sur Global*. En el período entre 2009 y 2013 se han celebrado más acontecimientos y foros de alto nivel sobre CSS que en cualquier otro periodo similar en la historia, apalancado en buena medida por la incorporación definitiva de la CSS a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y al contexto político y económico de los últimos años (PIFCSS, 2014: 23).

Este proceso tomó fuerza con la celebración de los 50 años de Bandung en 2005 que impulsó la inauguración de la Primera Cumbre América del Sur – África (ASA) y apalancó las Cumbres Asia – África subsecuentes. En el plano regional africano se destaca la materialización en 2011 del Fondo Fiduciario para la CSS, gestionado por el Banco Africano de Desarrollo, y la creación de la Plataforma Africana para la Eficacia del Desarrollo (APDEV) en 2010 (PIFCSS, 2014: 27).

El fortalecimiento de las organizaciones regionales amparadas bajo la sombrilla de la Unión Africana ha sido otro hecho importante: la Comunidad de África Oriental (EAC), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD) y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) han permitido fortalecer la integración y la defensa colectiva de intereses, a pesar de la influencia que mantienen por sus recursos de AOD varios países del norte en las discusiones (Chidaushe, 2010: 23).

A pesar de estas razones, que han motivado a los países del sur a adherirse a las dinámicas de CSS y nueva AOD, la realidad es que la CSS replica prácticas de la Cooperación Norte-Sur. En el caso africano, muchas veces los Estados juegan un rol de beneficiarios, en vez de accionistas o tomadores de decisiones. Esto se debe a que no se han generado los marcos institucionales apropiados para precisar las necesidades y las reglas de juego con las que los países beneficiarios puedan actuar en igualdad de condiciones. Como resultado son pocos los intercambios de experiencia y de cooperación exitosos en el continente, a menos que sean desarrollados a través de un tercero bilateral, o por medio de un instrumento de cooperación triangular (Meja, 2014: 86).

Teniendo en cuenta estos elementos es posible afirmar que el espíritu de Bandung aún permanece en los esquemas de CSS y de AOD. No obstante, continúa padeciendo de los mismos males de su concepción: la dificultad de la aplicación práctica del concepto y la homologación de prácticas de la Cooperación Norte-Sur; y de nuevos males, como la necesidad de replantear la utilidad del concepto de no intervención en los asuntos internos de otros Estados a costa del bienestar y del respeto por la dignidad humana en muchos países receptores de ayuda internacional.

Teniendo en cuenta ese marco de la CSS y de la AOD en el Sur Global, resulta de interés analizar las políticas exteriores de casos relevantes y examinar qué tanto se mantiene el espíritu de Bandung en estos procesos. Se presentan a continuación los casos de China, como principal donante del Sur Global de AOD a África, y de Sudáfrica, como principal potencia continental.

5. China: ¿sed de recursos o algo más?

Desde el año 2000, la República Popular China ha comprometido más de \$75 millones de dólares en más de 1900 proyectos de ayuda al desarrollo, en 50 países de África (Provost & Harris, 2013). Si bien sólo una fracción de estos (\$16 millones) corresponden a AOD de acuerdo a las pautas de la OCDE, China es el segundo país del mundo que ofrece más ayuda para el desarrollo al continente africano, después del Estados Unidos⁵. ¿Pero por qué lo hace?

Para algunos la nueva narrativa de la AOD y de la CSS en China se basa en un paradigma de solidaridad que se enfoca más en las necesidades estratégicas de los países socios (beneficiarios) que en avanzar los intereses ideológicos de los donantes, como se sugiere en el estudio de Quadira (2013). Para otros, la ayuda china en África tiene consideraciones geoestratégicas y ha logrado una disminución notable de la influencia de la AOD estadounidense en la región, a pesar de que las acciones de balanceo son más selectivas y la viabilidad a largo plazo de algunos programas es incierta, como lo plantea Collins (2015).

La idea más aceptada, no obstante, es que la motivación principal de la cooperación china en África tiene que ver con su necesidad por obtener recursos naturales, y así mantener su estrategia de manufacturas para la exportación. Varios de sus proyectos para el desarrollo apuntan en ese sentido: préstamos para la reconstrucción en zonas de posconflicto de Angola y de la República Democrática del Congo se pagan con barriles

de petróleo; se financian esfuerzos de generación de energía y explotación gasífera en Nigeria; o se reconstruye por más de \$100 millones de dólares el ferrocarril TAZARA que une el puerto de Dar es Salaam en Tanzania con Zambia para facilitar el movimiento de recursos naturales a los puertos chinos (ROAMC, 2010: 12-13).

Sin embargo, las cifras plantean otra realidad. De los 1952 proyectos de la base de datos de AidData China, solo 61 proyectos están relacionados con minería y 85 con energía o hidrocarburos, mientras que los temas de educación, salud, agricultura, gobernanza y transporte representan la mayor parte del panorama (AidData China, 2015). Esto demuestra que otros motivos mueven a AOD y la CSS del gobierno de Beijing en África.

Una motivación es de carácter político: los únicos 4 países africanos que no han recibido en la última década recursos de Beijing son los que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán: Burkina Faso, Swazilandia, Gambia y Sao Tomé y Príncipe. Esto se explica porque Beijing pretende también mitigar la influencia del gobierno de Taiwán en la región y mantener así el reconocimiento internacional como único gobierno legítimo del territorio chino (ROAMC, 2010: 11). La cruzada china por asegurar la posesión de diferentes territorios insulares en el extremo oriente, incluyendo las Islas Spratly, Senkaku y Paracelso, podría eventualmente llegar a discusiones en el seno de la ONU por lo que la influencia que pueda ganar Beijing en los países africanos (una importante mayoría en los espacios internacionales) es crucial.⁶

Otra motivación es de carácter identitario: la búsqueda de prestigio y reconocimiento relacionada con la nueva identidad china de potencia de orden mundial. Beijing pretende con su AOD proyectar su liderazgo en el Sur Global y con esto contrarrestar la influencia de Occidente en África. Y lo está logrando. En los temas agrícolas por ejemplo China ha sido una alternativa efectiva pues no condiciona su ayuda a la apertura de mercados, como muchos países occidentales, mientras éstos mantienen su sector agrícola fuertemente subsidiado (AFRODAD, 2010: 37).

Otra motivación es histórica y cultural y se inspira fuertemente en el espíritu de Bandung: Beijing ha mantenido una política de cooperación y asistencia al desarrollo sustentada en los mismos principios que planteó Zhou Enlai en la década de 1960. Dentro de estos Ocho Principios de la Ayuda Económica y la Asistencia Técnica a otros países, se destaca la importancia que le da el gobierno a los principios de equidad y mutuo beneficio, el respeto a la soberanía de los países receptores, y la no condicionalidad de la ayuda.

La necesidad de fortalecer estos lazos históricos y culturales basados en la solidaridad y el mutuo beneficio han movido a Beijing a promover los valores chinos en el continente. Así, en 2005 se abrió el primer Instituto Confucio en África, en Nairobi, Kenya; y también se comenzaron a ofrecer capacitaciones, becas e intercambios para estudiantes africanos en universidades chinas. Adicionalmente, se ha creado todo un entramado institucional para promover estos valores e intereses culturales, comerciales y académicos: el Consejo de Negocios China-África (CABC); el Foro de Cooperación China-África (FOCAC); o el Centro Internacional para la Cooperación Económica y Técnica de China (CICETE), son tan sólo unos ejemplos.

Ahora, si bien estos motivos son razonables e incluso deseables para una potencia como China, las prácticas y la aplicación en terreno de la CSS y AOD han tenido múltiples críticas. El espíritu de Bandung de no interferencia y respeto por la soberanía de los otros Estados, ha implicado que China ignore las violaciones a los DD.HH. de varios de sus socios, incluyendo abusos en los mismos proyectos que está financiando. Además, en temas estratégicos como la construcción, Beijing traiciona sus principios y requiere que el 70% de los contratos se entreguen a compañías aprobadas por el gobierno chino, principalmente compañías estatales chinas o joint-ventures chinos (ROAMC, 2010: 14), imitando las mismas prácticas que públicamente critica.

6. Sudáfrica: ¿perdida en su laberinto?

Se calcula que en 2006,⁷ la AOD de Sudáfrica se ubicó entre los \$363 y los 475\$ millones de dólares, correspondientes aproximadamente a un 0,18% del Producto Interno Bruto, o a un 0,36% si se incluye la ayuda entregada vía transferencias a los miembros de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) (SAIIA, 2013: 32). Esto convierte al gigante africano en un donante de primer orden en el Sur Global, que ha establecido como objetivos principales de su AOD las áreas de *peace-building*, gobernanza democrática, desarrollo de capacidades en el sector público, resolución de conflictos e investigación para el desarrollo (Honda, Kato & Shimoda, 2013: 362).

Igualmente, Sudáfrica ha apoyado diferentes proyectos en África por medio de becas, préstamos y asistencia técnica o financiera a través del Fondo para el Renacimiento Africano (ARF) en temas tan diversos como la financiación de las elecciones presidenciales en Guinea-Bissau por €1 millón de euros, o la asistencia a Malawi para la explotación de hidrocarburos por US\$35 millones de dólares (DIRCO, 2014).

La cooperación para el desarrollo ha sido utilizada por Pretoria en el pasado y en el presente como “una herramienta de *soft diplomacy* para promover los objetivos de su política exterior, pero estos incluyen también la promoción de los objetivos de desarrollo del milenio, de la Cooperación Sur-Sur, de la Agenda Africana y de la integración regional” (SAIIA, 2013: 24). La intención de posicionar el *African Renaissance* en el mundo, la importancia que se ha entregado al concepto de *ubuntu* (humanidad) en las relaciones entre pueblos y Estados, o el liderazgo en la consolidación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) son muestra de esto.

Así pues, al igual que con los países del norte, resulta fundamental separar el discurso oficial de las potencias emergentes como nuevos dominantes, de sus políticas exteriores y de sus prácticas de cooperación para el desarrollo en términos de patrones, desembolsos y destinos de la AOD (UNDP, 2013). Sudáfrica tiene otras motivaciones en su AOD que no se relacionan con su identidad como nación multicolor, o cabeza del renacimiento africano. Pretoria ha priorizado su AOD en los países de la SADC como una respuesta a los riesgos transnacionales que implica un vecindario con conflictos armados, hambrunas, e inestabilidad política y económica.

Existe una conciencia sobre la necesidad de hacerle frente a estas problemáticas porque una región sin desarrollo implica mayor inseguridad, crimen y migración no deseada en las ciudades sudafricanas (SAIIA, 2013: 25). Como lo mencionó Jacob Zuma, en su discurso a la nación del 2013, recordando las palabras de Nelson Mandela, “no podemos ser una isla de prosperidad rodeada de un mar de pobreza”.

Existen otras motivaciones menos explícitas de la ayuda sudafricana en el continente. Pretoria se enfrenta al dilema de “no ser profeta en su tierra”, pues mientras en el exterior se le ve como la punta de lanza de la democracia y de los valores occidentales *à l'africaine* en el continente, adentro quedan aún huellas del régimen del *apartheid*, e incluso rastros de xenofobia hacia los migrantes (Chidaushe, 2010: 25). La necesidad de posicionar una imagen y liderazgo sudafricano en la región, ha llevado al gobierno a optar por opciones de política exterior cuestionables como el *quiet diplomacy* utilizado con Zimbabwe, a pesar de las violaciones a los Derechos Humanos del régimen de Mugabe (Laverty, 2008).

Ahora bien, a pesar de salir de los parámetros netamente altruistas y de la solidaridad tipo Bandung, la AOD sudafricana no se ha traducido en la defensa efectiva de los intereses comerciales de Pretoria en África, como sí ha sido el caso de otras potencias emergentes como China, India o Brasil (SAIIA, 2013: 26). Ante esta coyuntura se ha establecido la *South African*

Development Partnership Agency (SAPDA) para unificar las agencias de cooperación internacional, reestructurar el ARF y responder de forma más efectiva a los retos de la cooperación trilateral y de los intereses comerciales del país (Honda, Kato & Shimoda, 2013: 361).

Para Pretoria, mantener el balance entre su identidad como nación del arco iris y cabeza del *African Renaissance* y su interés nacional por controlar el crimen, la migración y la seguridad en sus fronteras, o defender sus intereses comerciales, se ha convertido en un acto de malabarismo de difícil ejecución. El caso sudafricano plantea además una paradoja del espíritu de Bandung: el principio de la no interferencia en los asuntos internos de otros Estados debilita el espíritu africano de comunidad, unidad y *ubuntu*. Casos como la *quiet diplomacy* de Zimbabwe, el silencio ante las violaciones a los DD.HH. en Cabinda,⁸ Angola, o la no captura del presidente sudanés Omar Al-Bashir mientras asistía a la cumbre de la UA en Johannesburgo en 2015, plantean grandes retos y cuestionamientos sobre la pertinencia del esquema de cooperación promovido por los principios de Bandung.

7. Conclusiones: ¿es Bandung aún relevante?

Los hechos parecen indicar que a nivel global Bandung ha mantenido su relevancia, puesto que sus principios se encuentran aún inscritos en el discurso y en una parte importante de las prácticas de CSS y de AOD de los países del sur. Pero el panorama ha cambiado y nuevas concepciones del papel del Estado y de la comunidad internacional como la protección de los Derechos Humanos, la Responsabilidad de Proteger o la Seguridad Humana, son imperativos que el Sur Global debe adaptar dentro de su filosofía de solidaridad y mutuo beneficio si quiere mantener vivo el espíritu de Bandung bajo los parámetros del siglo XXI.

Las potencias emergentes del Sur Global han asumido su nuevo rol como polos de desarrollo regionales con alcance global, y justamente por esto no deben caer en la trampa de contradecir su propio discurso e imitar prácticas de la Cooperación Norte-Sur que rechazan públicamente. Asimismo, se debe reconocer que la CSS no es aún suficiente para atender todas las necesidades de desarrollo en el Sur Global, por lo que se debe entender como un complemento y no un reemplazo de la Cooperación Norte-Sur, como se reafirmó en el Programa de Acción de Accra del 2008.

Finalmente, África tiene una responsabilidad enorme para mantener vivo el espíritu de Bandung. Un empoderamiento de los países beneficiarios de ayuda los debe transformar de receptores a socios del desarrollo. Para ello

se hace urgente un ajuste institucional en el que se impulse la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los proyectos de cooperación para el desarrollo; se mejoren los sistemas de información que reportan los flujos y montos de AOD; se fomente el intercambio de experiencias y las comunidades de conocimiento; y ante todo, se promueva la calidad de vida y los Derechos Humanos de las poblaciones menos favorecidas. Ese es el verdadero espíritu de Bandung que se requiere en la actualidad.

Notas

- 1 En orden alfabético, los países que participaron en la conferencia fueron: Afganistán; Arabia Saudí; Bután; Birmania (Myanmar); Camboya; Ceilán (Sri Lanka); República Popular China; Egipto; Etiopía; India; Indonesia; Irán; Iraq; Japón; Jordania; Laos; el Líbano; Liberia; Libia; Mongolia; Nepal; Pakistán; Filipinas; Siria; Tailandia; Turquía; Vietnam del Norte; Vietnam del Sur; Yemen.
- 2 La única excepción es Etiopía, que pese a los intentos de potencias europeas como Italia, nunca fue formalmente una colonia de occidente. Sin embargo, comparte el elemento identitario de la *lucha* en contra del colonialismo.
- 3 En la actualidad la OPEP ha perdido buena parte del poder que llegó a ostentar durante la crisis del petróleo de 1973, el NOAL naufraga en una crisis de identidad producto del fin de la Guerra Fría –su principal razón para existir–; y el G-77, a pesar de tener 134 miembros a 2015 según su página oficial, rara vez logra posicionar sus intereses en la ONU sin que algunos de sus miembros cedan ante la zanahoria o el garrote de los países del norte.
- 4 Fuente: Elaboración propia con información citada en United Nations Development Programme. (2013). *Working with Civil Society in Foreign Aid. Possibilities for South-South Cooperation?*. Beijing, China: United Nations Development Programme.
Nota aclaratoria: (1) En otras fuentes como (Reality of Aid, 2010) se presentan datos diferentes que tienen como fuentes primarias otros reportes de la OCDE y de ECOSOC.
(2) El Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés) es una agencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que realiza el seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes y de otros Estados del sistema internacional que se adhieren voluntariamente.
(3) Encontrar datos precisos sobre estos intercambios resulta complejo puesto que una parte significativa de Estados no reportan sus flujos de cooperación y se guarda cierta reserva en materia informativa por lo que si no existen reportes oficiales al DAC sólo se presentan estimaciones de la AOD, muchas veces comunicados por los mismos gobiernos.

- 5 Gracias a una investigación de más de 2 años de la organización AidData es posible obtener estas estimaciones puesto que las cifras reales de AOD son un secreto del gobierno chino. Para ver los más de 1700 proyectos y las fuentes de esta información puede consultarse la base de datos en <http://china.aiddata.org/>
- 6 La República Popular China sabe que esta es una estrategia ganadora, puesto que así logró ser admitida en 1971 en la Asamblea General de Naciones Unidas y tomar el puesto de la República China del Kuomintang en el Consejo de Seguridad. 26 países africanos votaron a favor del ingreso de Beijing al foro diplomático, un número fundamental que afianzó aún más la relación entre el continente y la potencia.
- 7 Sudáfrica no reporta directamente sus flujos de AOD ante el DAC de la OCDE por lo cual sólo se pueden tener estimaciones y los datos no son actualizados.
- 8 La primera visita oficial del presidente Jacob Zuma a Angola fue fuertemente criticada por grupos de defensa de DD.HH. luego de casos de tortura a población civil. Véase: Tolsi, N. (2009, 21 de Agosto). *Oil first, human rights later*. Disponible en: <http://mg.co.za/article/2009-08-21-oil-first-human-rights-later>.

Referencias

- Abarca E. (2001). El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. En *Revista de Ciencias Sociales*, 46, Academic One File. Web.
- African Forum and Network on Debt and Development (2010). Assessing the growing role and developmental impact of China in Africa: An African perspective. En *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?* Manila, Filipinas: IBON International.
- AidData China (2015). *Tracking Chinese Development Finance*. Extraído el 2 de agosto de 2015: <http://china.aiddata.org/>
- Amin, S. (1994). *Re-reading the postwar period, an intellectual itinerary*, New York, Estados Unidos: Monthly Review Press.
- Ayllón Pino, B. (2009). *Cooperación Sur –Sur: Innovación y Transformación en la Cooperación Internacional*. Extraído el 15 de julio de 2015 desde: <http://blogceiri.com.br/>
- Berger, M. (1994). The end of the Third World? En *Third World Quarterly*, 15-2.
- Chidaushe, M. (2010). South-South Cooperation or Southern hegemony? The Role of South Africa as a “superpower” and donor in Africa. En *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?* Manila, Filipinas: IBON International.
- Collins, S. (2015). The Global Strategic Effects of South-South Foreign Aid. En *New England Journal of Political Science*, vol. 8-1.

- Delgado, J., & Sáenz, A. (2013). Deconstruyendo el Sur Global: una aproximación a las nuevas estrategias de la cooperación sur-sur frente a los saberes hegemónicos. En Rodríguez, L., & Lavalpe, F. (Eds.), *Diversidades. Asia y África en perspectiva desde América del Sur*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.
- Departamento de Relaciones Internacionales y de Cooperación (2014). *Details and costs of all projects funded by the African Renaissance Fund*. Extraído el 28 de julio de 2015 desde: <http://www.dfa.gov.za/docs/2014ppq/pq1960.html>
- Grovogui, S. (2003). Postcoloniality in the Global South Foreign Policy: A Perspective. En Braveboy-Wagner, J. A. (Ed.), *The foreign policy of the Global South: rethinking conceptual frameworks*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Guerra-Barón, A., & Méndez, A. (2015). A comparative study of foreign economic policies: The CIVETS countries. En *LSE Global South Unit Working Paper*, 3/2015.
- Honda, S., Kato, H., & Shimoda, Y. (2013). South-South and Triangular Cooperation for Sub-Saharan Africa's Development –With special emphasis on knowledge exchange and co-creation. En *For Inclusive and Dynamic Development in Sub-Saharan Africa*. JICA Research Institute.
- Huntington, S. (1970). Foreign aid for what for whom. En *Foreign Policy*, 1.
- Keet, D. (2006). *South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime*. Amsterdam: Transnational Institute. Extraído el 15 de julio de 2015: <https://www.tni.org/files/download/200611271851098257.pdf>
- Laverty, Alex. (2008). *How the Policy of Quiet Diplomacy Impacts South Africa's Democratic Consolidation*. Extraído el 2 de agosto de 2015 desde: <http://theafricanfile.com/politicshistory/south-africa/>
- Lechini, G. (2006). La imagen en el espejo: la política africana de Brasil (1960-2000). En *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?* Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Lumsdaine, D. (1993). *Moral Vision in International Politics: the Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Lumumba-Kasongo, T. (2015). Rethinking the Bandung conference in an Era of “unipolar liberal globalization” and movements toward a “multipolar politics”. En *Bandung: Journal of the Global South*, 2:9.
- Meja, V. (2014). Making South-South Cooperation Partnerships Work for Africa: A situational analysis and policy recommendations. En *Reality of Aid 2014 Report*. Manila, Filipinas: IBON International.
- Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. En *The American Political Science Review*, 56 (2).
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2014). Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica. En *Documento de Trabajo*, 5.

- Provost, C., & Harris, R. (2013). China commits billions in aid to Africa as part of charm offensive - interactive. En *The Guardian Global Development*. Extraído el 2 de agosto de 2015: <http://www.theguardian.com/global-development/interactive/2013/apr/29/china-commits-billions-aid-africa-interactive>
- Quadira, F. (2013). Rising Donors and the New Narrative of “South-South” Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? En *Third World Quarterly*, vol. 34 - 2.
- Reality of Aid Management Committee (2010). South-South Development Cooperation: A challenge to the aid system? En *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?* Manila, Filipinas: IBON International.
- Robledo, C. (2015). New donors, same old practices? South-South Cooperation of Latin American emerging donors. En *Bandung: Journal of the Global South*, 2:3.
- Sidiropoulos, E. (2012). Rising Powers, South-South Cooperation and Africa. En *SAIIA Policy Briefing*, 47.
- South African Institute of International Affairs (2013). South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid or Development Packages for Africa? En *Research Report*, 12.
- United Nations Development Programme (2013). *Working with Civil Society in Foreign Aid. Possibilities for South-South Cooperation?* Beijing, China: United Nations Development Programme.
- Wend, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder. En *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1.

