



¿Colombia un socio estratégico para África?

Martine Mvengou Cruz Merino

CEFIR (Universidad Liege)-CERAFIA

Desde el inicio del siglo XXI, el escenario internacional estuvo marcado por grandes transformaciones que fueron, entre otras, la intensificación de las interdependencias entre los Estados frente a desafíos transnacionales y la llegada de nuevos actores emergentes. Estos nuevos actores impulsaron una dinámica de acercamiento entre países del Sur, visible a través de la creación de nuevos espacios de diálogo directo e exclusivos entre países emergentes como el caso del IBSA (India Brasil y Sudáfrica), foros al nivel interregional como el ASPA (América del Sur y Países Árabes) y el ASA (América del sur y África) , y también la creación de grupo dentro de los foros multilaterales tales como el G20.

Junto al nivel multilateral e interregional, la cooperación entre países del Sur se ha incrementado sobre todo al nivel bilateral a través de políticas externas orientadas hacia los socios africanos, asiáticos y sur americano entre ellos.

Las potencias emergentes fueron las principales promovedoras de estas nuevas dinámicas de acercamiento y de creación de nuevos espacios de diálogos. En efecto, países como Brasil o China han desarrollado estrategias de política exterior basada sobre las relaciones Sur-Sur. Junto a estas potencias emergentes se observa de manera general una dinámica de

acercamiento por parte de países menos desarrollados y que no hacen parte del club de los países emergentes BRICS.

Con ambiciones internacionales diferentes y políticas exteriores distintas a las potencias emergentes, esos países en desarrollo del Sur ponen en obra una cooperación Sur-Sur que se enmarca en contexto y lógicas distintos.

La noción de Cooperación Sur-Sur por su carácter multidimensional ha llevado a muchas confusiones conceptuales, uno de ellos es considerar el “Sur” como una realidad monolítica o única. Varios autores ya han subrayado la necesidad de analizar el “Sur” como una realidad heterogénea de países que adoptan distintas estrategias de inserción internacional, y por consecuencia las lógicas y los modelos de cooperación Sur-Sur extra regionales no se pueden entender únicamente a través del caso Brasileño o Chino. Asimismo, es necesario tomar en cuenta las nuevas dinámicas de cooperación entre países del Sur “no emergente” de manera a ampliar y enriquecer la concepción de cooperación Sur-Sur. Por esa razón, este trabajo se interesa al caso de las relaciones entre Colombia y sus socios africanos, ya que se ha visto estos últimos años un crecimiento de proyectos de cooperación. A través del caso Colombiano se busca entender si existe una dimensión estratégica tanto al nivel del desarrollo que al nivel de estrategia internacional para ambos socios que no forman parte de los países emergentes. Para esto se intentará responder a las siguientes preguntas:

-¿Porque Colombia decidió integrar la cooperación Sur-Sur y más precisamente la cooperación con los países africanos en la agenda de su nueva Política exterior?

- ¿Cómo se caracteriza esta cooperación con África y cuál sería su balance para África?

Para entender el aspecto estratégico de la cooperación entre Colombia y los países africanos proponemos en este trabajo tres etapas :

Primero, se analiza brevemente las nuevas orientaciones de la política exterior de Colombia bajo el gobierno de Juan Santos. En esta parte veremos como la orientación de las políticas

exteriores del gobierno de Uribe y de Santos determinaron la intensidad de estos lazos afro-colombianos. Después, destacaremos dos sectores principales en los cuales la cooperación con Colombia para los países africanos puede aparecer estratégica. En fin, la última parte pondrá en evidencia el carácter pragmático del modelo de cooperación de Colombia que se distingue de la aproximación más ideológica de los otros países emergentes como Brasil.

1. El papel de la cooperación sur-sur en la nueva estrategia de inserción internacional de Colombia desde 2010.

Como es el caso en varios países latino-americanos, la política exterior de Colombia es una política de gobierno y no de Estado, y por lo tanto conserva un carácter presidencialista bastante importante. Esto explica los altibajos y los cambios de la orientación de la política exteriores durante los últimos mandatos presidenciales. En lo que se refiere a la actual estrategia de política exterior de Colombia, varios autores se acuerdan en decir que bajo el gobierno del Presidente Santos asistimos a una dinámica de diversificación de socios y una apertura hacia los vecinos sur americanos a través de un esfuerzo de integración regional.

El cambio de paradigma cristalizado por el fin de la Doctrina “Respice Pollum”¹ que ha caracterizado la diplomacia colombiana anteriormente, ha contribuido a un nuevo interés por las relaciones Sur-Sur, especialmente las relaciones con África. Se nota en efecto, desde unos años un número creciente de iniciativas de cooperación sur-sur de Colombia hacia sus vecinos latino-americanos y hacia el continente africano. África y las regiones del Sur volvieron a formar parte de los nuevos objetivos de la política exterior emprendida por el gobierno de Santos a partir de 2010. Asimismo la estrategia de apertura y de diversificación tuvo como consecuencia una dinamización del diálogo con los países africanos que se tradujo por:

¹ La doctrina Respice Pollum , plantea que las relaciones exteriores deberían de tener como referente los planteamientos desarrollados por Estados Unidos, esta doctrina se acerca a la noción de bandwagoning que consiste para un país débil de aliñarse a la política exterior de una potencia más fuerte.

- un acercamiento bilateral, a través la apertura de nuevas embajadas de Colombia y visitas de la Directora de Asia África y Oceanía en varios países africanos en el marco de una gira exploradora en el continente.
- Un acercamiento interregional con la participación de Colombia en los diferentes foros de cooperación interregional tales como el ASA el foro América del Sur-África y el foro ASPA América del Sur – Países árabes iniciados respectivamente entre 2006 y 2005 .
- Un acercamiento al nivel multilateral dentro de las distintas organizaciones internacionales y como miembro observador de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y de la Unión Africana.

Como lo han demostrado ya varios autores, existe un vínculo entre la Cooperación Sur-Sur y la estrategia de inserción internacional que pone en obra el gobierno. En el caso latinoamericano especialmente el caso brasileño y venezolano la cooperación con África se ha inscrito dentro de dinámicas de diversificación de socios, de búsqueda de proyección internacional y mayor autonomía en la escena global. Asimismo la cooperación sur-sur se convierte en un instrumento para las nuevas prioridades de la política exterior del país. (Doria Maury 2003; Lechini 2007).

En el caso colombiano, el papel creciente de la cooperación sur-sur en la acción exterior corresponde a una estrategia que busca normalizar las relaciones con sus vecinos suramericanos y a ampliar el abanico de las relaciones exteriores. También existe una cierta ambición internacional que consiste en cambiar la imagen y la identidad internacional de Colombia². No obstante, el proceso de acercamiento de Colombia hacia el continente africano difiere de los modelos brasileños y venezolanos ya que no comparte las mismas bases

² En 2009 Colombia fue designado como integrante de los CIVETS (Colombia Indonesia, VietNam, Egipto Tailandia y Sudafrica) que reúne países en desarrollo que podrían alcanzar dentro unos años el nivel económico y desarrollo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudafrica).

ideológicas e ideacionales que sus vecinos, y que comparativamente en términos cuantitativos sus relaciones con África son aún más limitadas e incipientes.

Con menores recursos diplomáticos y llegada más tarde en el continente africano, Colombia despliega una estrategia focalizada en dos ejes principales que son el sector de la seguridad transnacional y el sector social a través la implementación de varios acuerdos de cooperación.

2. Los dos sectores (ejes) de cooperación Colombia- África

En el marco de la dinamización de los lazos con el continente africano, Colombia pone en obra una cooperación técnica en dos sectores principales.

a) La estrategia de seguridad de Colombia para África

La cooperación en materia de seguridad que brinda Colombia a sus socios africanos se inscribe en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. En efecto, los países de la costa oeste de África y Colombia comparten desafíos comunes que hacen surgir la necesidad de una acción colectiva. Productos ilícitos como la cocaína son tramitados desde Colombia, Venezuela, Perú o Brasil a través del mar hacia las costas africanas antes de ser enviados hacia Europa. África aparece como una región de tránsito de la cocaína. Junto al crecimiento de este tráfico de drogas otros tipos de delitos y de contrabando se han creado, aumentando así la vulnerabilidad de esta zona estratégica que es el Golfo de Guinea. Frente a esta situación Colombia ha iniciado una “Estrategia de seguridad par África” que busca apoyar los países africanos en la lucha contra estos nuevos desafíos multiformes. La estrategia de Colombia propone:

- asistencia y transferencia de conocimientos, tecnología y experiencias
- formación de funcionarios africanos a través de varios seminarios
- ejercicios comunes con las marinas colombiana y africanas

El escenario de conflicto interno en Colombia ha llevado al estado a reestructurar las capacidades de las Fuerzas Armadas. Asimismo, Colombia desarrolló nuevas capacidades para enfrentar nuevos tipos de amenazas asimétricas, irregulares y terrorismo. La experiencia colombiana contra la delincuencia transnacional y su experticia fueron exportadas en varios países latinoamericanos y hace parte de la cooperación técnica que Colombia ofrece a sus socios africanos. Concretamente, la estrategia de cooperación Internacional de Colombia propone una visión “integral” de la lucha contra el problema mundial de las drogas ofreciendo a la vez capacitación para los oficiales de policía pero también incluyendo aspectos jurídicos como la actualización jurídica y fortalecimiento institucional, formación académica, protección ambiental. Esta aproximación integral que ofrece Colombia es útil para los países africanos que comparten los mismos desafíos sociales, económicos e institucionales con Colombia.

La cooperación técnica en materia de seguridad de Colombia se distingue del apoyo logístico dado por los socios europeos y de las Naciones Unidas. El apoyo técnico y la visión integral de la estrategia colombiana es complementaria a las iniciativas tomadas en el marco de la Oficina sobre Drogas y el Crimen de las Naciones Unidas (UNODC). Entonces, junto a los Estados Unidos, la Unión Europea y las Naciones Unidas, Colombia se presenta como un socio estratégico para el continente africano especialmente para los países de África occidental que enfrenta el problema de drogas. (Senegal, Costa de Marfil, Sierra Leona, Guinea Bissau).

Paralelamente a esta estrategia de seguridad Colombia se presenta como un nuevo socio para África en el ámbito agrícola y social.

b) La cooperación en el ámbito social y agrícola

A través de la Agencia Presidencial de Cooperación, Colombia ofrece un “savoir faire” a sus socios africanos en los sectores de mayores intereses para esos países. Asimismo la

similitud de los factores demográficos, climáticos entre ambas regiones permiten que la experiencia colombiana pueda ser útil y reproducida en el continente africano.

Esta cooperación horizontal consiste en:

- un intercambio de buenas prácticas de políticas sociales , en seguridad alimentaria y reducción de la pobreza
- un apoyo técnico
- creación de modelo de gestión y transferencias de conocimiento entre los productores de café por ejemplo³

Este ámbito de cooperación multisectorial constituye la mayor parte de los proyectos que unen Colombia a los países africanos.

3. El modelo colombiano de cooperación Sur-Sur con África: pragmático no ideológico

Varios autores señalan dos grandes líneas interpretativas de la noción de ‘cooperación Sur-Sur’, primero la Cooperación Sur-Sur en un sentido de “coalition building” , es decir, de construcción de alianzas políticas principalmente en ámbitos multilaterales. Y segundo, la cooperación Sur-Sur pragmática, concreta como cooperación horizontal o cooperación técnica entre países en desarrollo. (Lechini ; 2010).

En práctica y en el caso del continente africano con sus socios emergentes la cooperación técnica se ha acompañado de un discurso y de una dimensión política. En efecto, además del objetivo de desarrollo entre países del Sur , la cooperación Sur-Sur de países como Brasil o Venezuela en África incluye un proyecto de búsqueda de mayor autonomía para esas regiones en la escena mundial, una reforma de las principales organizaciones internacionales de

³ Informe de gestión APC-Colombia 2015.

manera a tener en cuenta las regiones que forman parte del Global South. (Santander, 2012) , (Lechini, 20110), (Fortite , 2012).

Esta dimensión política e ideológica fue muy presente durante los gobiernos progresistas y de izquierda de Lula y de Chávez. Al contrario, en el caso colombiano, la cooperación Sur-Sur tiene una dimensión más pragmática de cooperación para el desarrollo sin ningún proyecto de creación de coaliciones o de naturaleza reformista. Esto se puede explicar por dos razones:

Primero, la situación de conflicto interno en Colombia le ha llevado a tener como prioridad la seguridad nacional y no a poner en obra una política exterior de proyección internacional, también los gobiernos de derecha en Colombia no han siempre compartido las ideologías de los vecinos venezolanos o ecuatorianos. Segundo, en lo que se refiere a la estrategia de política exterior de Colombia se ha adoptado un lineamiento hacia Estados Unidos. Esta estrategia de bandwagoning hacia Estados Unidos consistió para Colombia en formar acuerdos y mantener una relación muy estrecha con Estados Unidos que se ha vuelto su principal socio estratégico en la región. Esta proximidad con Estados Unidos ha llevado Colombia a oponerse a varios proyectos sur americanos impulsados por sur vecinos y a degradar sus relaciones con ellos además de la divergencia ideológicas existente.

Entonces, la dimensión pragmática y menos ideológica de la cooperación Sur-Sur de Colombia contraste con la idea de la cooperación Sur-Sur como instrumento de estrategia de soft balancing⁴ impulsado por otros países emergentes. La ausencia de parte de Colombia de proyecto o ambición de ser leader de coaliciones sur-sur corresponde también a las realidades materiales del país que no cuenta con el mismo peso económico que su vecino brasileño por ejemplo ni tampoco con el mismo liderazgo en la región.

En término de cooperación para el desarrollo, el carácter pragmático y menos ideológico de la cooperación Sur-Sur de Colombia ofrece ciertas ventajas para los países africanos. En efecto,

⁴ Pape define el soft balancing como una estrategia que busca a través de coaliciones y métodos no coercitivas limitar la acción de un Estado más fuerte.

el intercambio de buenas prácticas, la colaboración en los sectores claves que son la seguridad en el Golfo de Guinea y en materia de agricultura y social hacen parte de las prioridades señaladas en los diferentes documentos y planes de acción de la Unión africana.

Asimismo, el modelo colombiano de cooperación propone entonces una orientación esencialmente técnica que viene complementar los otros modelos de cooperación para el desarrollo que ofrecen los otros socios emergentes y los socios tradicionales europeos.

Además, el modelo colombiano corresponde con la posición y la situación de varios países africanos que enfrentan desafíos en término de corrupción, falta de legitimidad política y por los cuales la prioridad esta en proyectos más concretos. En este sentido entonces, Colombia aparece como un socio estratégico más racional que propone una cooperación enfocada en dos sectores principales.

Sin embargo al nivel internacional, en términos de poder y de alianzas estratégicas, Colombia no puede ser considerado como un socio de gran relevancia estratégica para el continente africano. Como lo hemos visto anteriormente, Colombia no defiende un programa reformista y no moviliza una estrategia de “coalición building” a través de su cooperación sur-sur , esto lo impide ser considerado por los socio africanos como un socio a la hora de buscar alianzas o apoyo en las esferas multilaterales.

A modo de conclusión

Mucho más pragmática y especializada, la experticia y la cooperación que ofrece Colombia es de gran relevancia para los países africanos como lo vimos en todo lo que se refiere a la problemática de la lucha contra las drogas y la delincuencia transnacional; y para la lucha contra el hambre gracias a una cooperación multisectorial agrícola y social.

No obstante, al no tener una ambición internacional de proyección internacional o de representación de los países del *Global South*, Colombia no pone en obra un discurso

ideológico a través de su cooperación sur-sur. Esta ausencia de dinámica de autonomía y reformista de la gobernanza mundial hace que Colombia parezca menos estratégico que Brasil a la hora de cuestiones de defensa de los intereses comunes de los países del Sur. Finalmente el carácter estratégico de Colombia como socio para los países africanos radica esencialmente en su cooperación técnica y en la transferencia de sus experiencias.

Sin embargo, a pesar de la eficacia de la transferencia de conocimientos en temas prioritarios para ambas regiones, estos lazos afro-colombianos siguen siendo muy frágiles. La falta de conexión directa aérea entre las dos costas del Atlántico Sur sigue siendo un gran obstáculo en estas dinámicas de acercamiento. Asimismo hoy en día, el desafío consiste en mantener el interés que se ha manifestado por ambas partes para una colaboración en diversos ámbitos y fortalecer estos lazos a través un proceso de institucionalización de los distintos foros interregionales afro-sur-americanos ya existentes como es el caso con el ASA⁵, la ZOPACAS⁶ la CPLP⁷).

Como lo indicaba la Secretaría de la SELA⁸, los países africanos y latinoamericanos todavía se desconocen y existe un enorme potencial todavía inexplorado para estos lazos Sur-Sur.

Bibliografía

Doria Maury Alejandra. (2003) *“la cooperación Sur-Sur como instrumento para la inserción internacional del Estado en Brasil y Venezuela”*, XV Encuentro Latinoamericanistas españoles, noviembre 2012, Madrid

Forite Camille. (2012) *Entre rupturas y continuidades: la política de Chávez al África*, Humanía del Sur, Revista de estudios latinoamericano, africano y asiático, n°13.

Lechini Gladys. (2016). *Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur Global*, Universidad Rosario.

⁵ Foro de cooperación América del sur-África

⁶ Zona de cooperación y de paz del Atlántico Sur

⁷ Comunidad de países de lengua portuguesa.

⁸ Sistema Económico de América Latina

Lechini Gladys (2010) *“La cooperación Sur-Sur. Teoría y Práctica”* en Surmanía n°4 Edición especial Dialogo Sur-Sur, Bogotá.

Santander Sebastián.(dir). (2015) *l’Afrique nouveau terrain de jeu des émergents* ; Karthala, Paris.

Santander Sebastián (2012) *Les puissances émergentes, l’Europe et le Monde*, Ellipses Paris

APC-Colombia informe sobre cooperación Sur-Sur disponible en el sitio web : <https://www.apccolombia.gov.co/>