

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA: PRIORIDADES Y RECONFIGURACIONES DURANTE EL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO (2022-2026)

Autor:

Marta García
marta.garciaml@gmail.com

Maestría en Gestión Pública, Universidad
Politécnica Gran Colombiano

RESUMEN

La administración del presidente Gustavo Petro (2022–2026) ha representado un punto de inflexión en la política exterior colombiana al redefinir la cooperación internacional como instrumento de transformación estructural y diplomacia para el desarrollo. Este documento analiza cómo, a partir de 2022, la cooperación se ha reconfigurado en torno a la transición energética justa, la política de Paz Total, la política exterior feminista y la consolidación de esquemas de Cooperación Sur–Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CTr).

El estudio examina estos cambios a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI 2023–2026), dialogando con los marcos internacionales de eficacia de la ayuda establecidos en París (2005) y Busan (2011). Se adopta una metodología cualitativa basada en el análisis documental de fuentes oficiales y bibliografía especializada en la materia.

El documento concluye que la política de cooperación bajo la administración de Gustavo Petro propone una nueva arquitectura de gobernanza del desarrollo que busca fortalecer la autonomía estratégica del Estado y su liderazgo regional, así como su reconocimiento en instancias multilaterales. No obstante, subsisten retos críticos vinculados con la capacidad institucional, la articulación intersectorial y la sostenibilidad financiera, tanto interna como externa.

Palabras Clave: Cooperación Internacional, Política Exterior, Cooperación Sur-Sur, Transición Energética, Paz Total.

INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional para el desarrollo en América Latina ha cambiado sustancialmente durante las últimas dos décadas. A partir de un modelo vertical, basado en la ayuda oficial proveniente del Norte global, se ha pasado gradualmente hacia esquemas horizontales de corresponsabilidad y asociación estratégica (Sanahuja, 2016; Ayllón, 2013)

En este contexto, países de renta media como Colombia han adquirido un rol dual: continúan siendo receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pero también actúan como oferentes de cooperación técnica, así como referentes y articuladores de iniciativas y buenas prácticas regionales de CSS y CTr.

El gobierno de Gustavo Petro ha situado la cooperación internacional en un lugar central dentro de su proyecto político “Colombia potencia mundial de la vida”, enunciado en el PND 2022–2026. La cooperación se concibe no solo como un instrumento financiero complementario, sino como una política pública transversal destinada a apoyar la transición energética, la justicia social y ambiental, y la construcción de paz territorial. Esta visión amplía la agenda tradicional que, históricamente, estuvo orientada hacia la seguridad y la asistencia técnica, para incluir ahora la equidad de género, el cambio climático y el fortalecimiento institucional descentralizado.

La ENCI 2023–2026 de la Agencia Presidencia de Cooperación de Colombia, APC Colombia, formaliza esta orientación, estableciendo tres prioridades estratégicas: (1) transición energética justa y acción climática; (2) Paz Total y territorios de vida; y (3) enfoque feminista y de derechos. Dichas prioridades se articulan con mecanismos de coordinación intersectorial que incluyen a la Cancillería, el Departamento Nacional de Planeación (DNP)

y los ministerios de Ambiente, Educación, Agricultura e Igualdad, considerados para propósitos de este documento, como ministerios sectoriales.

Al mismo tiempo, la cooperación internacional se conecta con compromisos multilaterales y con el sistema internacional de eficacia de la ayuda (París, Busan). Por ejemplo, Colombia participa activamente en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – Development Assistance Committee (DAC), la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y los mecanismos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Este posicionamiento proyecta a Colombia como un actor intermedio con capacidades técnicas para tender puentes entre los denominados países del Norte y el Sur, lo cual responde a las nociones de poder blando (Nye, 2004) y la gobernanza institucional internacional (Keohane, 1984)

Desde una perspectiva académica y de gestión pública, el caso colombiano resulta particularmente relevante porque combina una alta ambición política con notables limitaciones institucionales para el logro de sus principales objetivos de posicionamiento. La fragmentación de las competencias entre agencias e instituciones, la escasa capacidad técnica territorial y la dependencia de financiamiento externo constituyen retos que hacen mella en la implementación efectiva de las nuevas prioridades.

El debate sobre cooperación en Colombia ya no gira solo en torno a la cantidad de recursos recibidos, sino a la capacidad real del Estado para alinearlos con sus objetivos estratégicos, coordinando agendas sectoriales y territoriales en un marco de eficacia y rendición de cuentas (Olivié & Pérez, 2017). En ese sentido, la cooperación se convierte en una herramienta de política pública que implica la toma de decisiones sobre prioridades, gobernanza y evaluación de impacto.

Pregunta de investigación. ¿Cómo se ha reconfigurado la política de cooperación internacional para el desarrollo en Colombia durante la administración de Gustavo Petro (2022–2026) y qué implicaciones tiene esta transformación para la gestión pública y la política exterior del país?

Objetivo del documento. Analizar las prioridades, los cambios institucionales y los desafíos de la política de cooperación internacional de Colombia durante el gobierno Petro, evaluando su coherencia con los marcos internacionales de eficacia de la ayuda y su contribución a la gobernanza pública del desarrollo.

Estructura del documento. El documento se organiza en siete secciones: (1) un marco conceptual que define las categorías de análisis; (2) la descripción contextual del caso de la cooperación internacional colombiana; (3) la metodología empleada; (4) el análisis de las dinámicas institucionales e internacionales; (5) las implicaciones en política pública; (6) conclusiones; y (7) referencias bibliográficas.

1. MARCO CONCEPTUAL O ANALÍTICO

La cooperación internacional para el desarrollo constituye un campo híbrido y holístico situado en la intersección entre la política exterior, la economía internacional y la gestión pública. Su análisis requiere integrar herramientas conceptuales provenientes tanto de las relaciones internacionales como de la administración pública, dado que involucra simultáneamente la formulación de políticas multilaterales y la implementación doméstica de programas y proyectos de desarrollo (Sanahuja, 2016).

Desde la perspectiva de la economía política internacional, la cooperación para el desarrollo ha evolucionado desde esquemas tradicionales de ayuda Norte-Sur hacia modelos más complejos de gobernanza global que incorporan actores multilaterales, regionales y subnacionales. Como señala Sanahuja (2016), esta transformación responde a cambios estructurales en el sistema internacional, en los que los países en desarrollo han adquirido un rol más activo como receptores y oferentes de la cooperación.

En este contexto, la cooperación internacional puede entenderse no solo como un mecanismo de transferencia de recursos, sino también como un instrumento de coordinación política y de construcción institucional y de confianza. De acuerdo con la literatura especializada, este sistema ha estado históricamente marcado por la cooperación Norte-Sur, caracterizada por flujos de ayuda desde países industrializados hacia economías en desarrollo. No obstante, diversos autores han señalado las limitaciones de este modelo en términos de apropiación nacional y eficacia real de la ayuda (Ayllón, 2013; Sanahuja, 2016).

Como respuesta a estas limitaciones, ha emergido con mayor fuerza la CSS, basada en principios de horizontalidad, solidaridad e intercambio de experiencias entre países en desarrollo. Según Ayllón (2013), esta modalidad promueve relaciones más simétricas entre socios y enfatiza la transferencia de conocimientos técnicos y políticas públicas exitosas más que la simple movilización de recursos financieros.

Paralelamente, el sistema internacional ha desarrollado marcos normativos orientados a mejorar la eficacia de la cooperación. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y el Acuerdo de Busan (2011) establecen principios fundamentales como la apropiación nacional, la alineación con las prioridades de los países receptores, la armonización entre donantes, la gestión por resultados y la rendición de cuentas mutua.

El marco conceptual propuesto permite analizar la cooperación internacional no solo como un instrumento técnico de financiación del desarrollo, sino también como un mecanismo de gobernanza multinivel y de posicionamiento estratégico en la política internacional. En este sentido, la cooperación se entiende simultáneamente como un conjunto de instru-

mentos de política pública, un espacio de coordinación entre actores estatales y multilaterales y una herramienta de proyección y posicionamiento internacional.

Este enfoque resulta particularmente útil para examinar el caso colombiano durante la administración Petro para el periodo 2024-2026, en el que la cooperación internacional se ha articulado a partir de la agenda nacional, con objetivos de política exterior, transición energética y construcción de paz.

2.1. El concepto de cooperación internacional

De acuerdo con la OCDE (2022), la cooperación internacional comprende las acciones coordinadas entre gobiernos, organismos multilaterales, sociedad civil y actores privados orientadas a contribuir al desarrollo sostenible, promover la paz y reducir la desigualdad global. Se diferencia de la ayuda humanitaria en que busca resultados de largo plazo y transformaciones estructurales a nivel institucional.

En la literatura se distinguen tres componentes principales: la cooperación financiera o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cooperación técnica (intercambio de conocimientos y capacidades) y la cooperación política (diálogo, concertación y gobernanza).

2.2. Cooperación Norte–Sur versus CSS

Tradicionalmente, el paradigma de la cooperación Norte–Sur se asociaba a la transferencia unilateral de recursos desde países desarrollados hacia economías en desarrollo. Sin embargo, diversos autores (Ayllón, 2013; Sanahuja, 2016) han señalado sus limitaciones en materia de eficacia y apropiación. Los países del Sur reclaman una mayor horizontalidad y una agenda de beneficio mutuo, lo que da origen a la CSS, basada en principios de solidaridad, intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como complementariedad entre socios en igualdad de condiciones.

En este escenario, Colombia ha desempeñado un rol destacado en esta transición, consolidando una política dual como receptor y oferente. APC Colombia, la entidad rectora de la cooperación del país, coordina iniciativas bilaterales y multilaterales, principalmente con Estados de América Latina, África y Asia, con el objetivo de fortalecer su perfil como un actor que teje lazos de confianza mutua y colaboración entre el Norte y el Sur. Este enfoque es consistente con la visión del gobierno Petro de una “cooperación para la vida”, centrada en la justicia climática y la equidad territorial (APC Colombia, 2023).

2.3. Gobernanza de la cooperación y eficacia de la ayuda

Los principios de eficacia de la ayuda establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y reafirmados en el Acuerdo de Busan (2011) definen cinco pilares centrales: (1) apropiación, (2) alineación, (3) armonización, (4) gestión por resultados, (4) y rendición de cuentas. Estos pilares han sido adoptados por Colombia mediante instrumentos como el Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SGCI) y los mecanismos de planeación conjunta entre APC y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Sanahuja (2016) advierte que la eficacia no solo depende de procesos técnicos, sino de la capacidad de gobernanza política para coordinar acciones exitosas y de largo plazo con actores que tienen intereses diversos en sus agendas de política exterior. En la gestión pública colombiana, esto implica conciliar los objetivos de los ministerios sectoriales con las prioridades del PND, pues la ausencia de una instancia jerárquica única ha generado fragmentación y duplicidades que afectan la eficiencia de los resultados sostenibles que puede ofrecer la cooperación.

2.4. Cooperación descentralizada y territorialización

La cooperación descentralizada, entendida como la vinculación de gobiernos locales en proyectos internacionales, ha emergido como una ruta prioritaria para operacionalizar la agenda de paz y desarrollo territorial. Según el Informe de CSS y CTr de la SEGIB (2022), más del 30 % de las iniciativas colombianas de cooperación técnica incluyen entidades territoriales. El gobierno Petro ha resaltado que la efectividad de la cooperación depende de su capacidad para “aterrizar en el territorio” (PND, 2023).

Este enfoque se alinea con la literatura sobre descentralización y Nueva Gestión Pública, que plantea que la proximidad al ciudadano mejora la eficiencia administrativa y el control social (OECD, 2020).

2.5. Cooperación y poder blando

Joseph Nye (2004) define el poder blando como la capacidad de un Estado para influir en otros a través de la atracción y la legitimidad de sus valores, más que por la coerción (poder duro). Es así como la cooperación internacional se convierte en una herramienta de diplomacia pública, lo cual, para el caso de Colombia, implica acudir a la cooperación como

mecanismo para posicionarse como actor intermedio con credibilidad ante la comunidad internacional, mientras refuerza su influencia regional en temas, principalmente, de construcción de paz y medio ambiente.

En síntesis, el marco conceptual de este trabajo combina tres dimensiones analíticas: (1) instrumentos técnicos de eficacia de la ayuda; (2) gobernanza multinivel de la cooperación; y (3) poder blando como expresión de una nueva estrategia de política exterior.

3. CASO DE ANÁLISIS: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA (2022–2026)

El gobierno de Gustavo Petro (2022–2026) representa una reconfiguración profunda de la política de cooperación internacional colombiana. La ENCI 2023–2026 (APC Colombia, 2023) establece que la cooperación debe “contribuir a hacer de Colombia una potencia mundial de la vida”, alineando los flujos externos con objetivos como la transición energética, la Paz Total y la inclusión social con enfoque de género.

3.1. Marco institucional



Como se mencionó líneas arriba, el sistema colombiano de cooperación está liderado por la APC Colombia, creada en 2011, que actúa como ente coordinador de flujos de ayuda y de cooperación técnica. La APC trabaja en articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el DNP y los ministerios sectoriales, además de contar con la participación de entidades territoriales y organizaciones de la sociedad civil.

Este entramado institucional ha permitido ampliar la oferta de CSS colombiana, especialmente hacia Centroamérica, el Caribe y África. Sin embargo, persisten retos como la escasa coordinación interinstitucional y la falta de un sistema de evaluación integral de impactos sostenibles y, sobre todo, replicables.

Tabla 1.

Principales instancias del Sistema Nacional de Cooperación Internacional en Colombia (2026)

Entidad	Competencia principal
APC Colombia	Coordinación interinstitucional y gestión de la oferta y demanda de cooperación.
Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería)	Formulación de la política exterior y negociación de acuerdos de cooperación internacional.
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Armonización de la cooperación internacional con la planeación nacional y territorial.
Ministerios sectoriales	Gestión temática y ejecución de proyectos en áreas como ambiente, educación e igualdad.
Entidades territoriales	Implementación de proyectos de cooperación en el nivel local con enfoque territorial.

Nota. Elaboración propia a partir de ENCI (2023) y PND (2023)

Es así como la estructura institucional refleja un modelo de gobernanza multinivel en el que la APC Colombia actúa como nodo coordinador entre actores diplomáticos, técnicos y territoriales.

3.2. Prioridades estratégicas

El PND 2022–2026 define la cooperación como un mecanismo de financiación complementaria y de diplomacia para lograr las transformaciones propuestas en sus cinco ejes estratégicos. Estas prioridades se traducen en tres líneas de acción de la ENCI (2023–2026):

- **Transición energética justa y acción climática.** Busca movilizar recursos para reducir emisiones, potenciar energías renovables y fortalecer la bioeconomía.
- **Paz Total y territorios de vida.** Articula la cooperación con la implementación del Acuerdo de Paz y la construcción de Estado en zonas históricamente afectadas por el conflicto armado interno.

- **Política Exterior Feminista y derechos.** Transversaliza la igualdad de género y la participación de las mujeres en el desarrollo sostenible (ENCI, 2023).

Este posicionamiento estratégico demuestra un alineamiento programático entre la política exterior y la política pública de desarrollo. Al mismo tiempo, revela la intención del gobierno de usar la cooperación como mecanismo de legitimidad internacional y de movilización de recursos para alcanzar metas nacionales que aporten al cumplimiento de los ODS.

3.3. Contexto político y económico

El escenario económico colombiano en el periodo 2022–2026 ha estado marcado por una recuperación pospandemia moderada, con crecimiento del PIB en torno al 1,4 % (OCDE, 2024). A nivel político, el gobierno Petro ha enfrentado resistencias del Congreso de la República para impulsar reformas estructurales en temas de salud y tributarios, lo que ha incrementado la relevancia de la cooperación externa como fuente alternativa de apoyo financiero y técnico.

Al mismo tiempo, la transición energética, uno de sus ejes prioritarios, ha requerido alianzas con la Unión Europea (UE) a nivel multilateral y Alemania y Noruega a nivel bilateral, especialmente en torno a la inversión en energías limpias. Particularmente, la implementación de la Paz Total ha recibido contribuciones del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. Estos esfuerzos demuestran una mayor coherencia entre la agenda internacional y las necesidades domésticas y se evidencian en el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (2024-2027), suscrito en junio de 2024 (Naciones Unidas en Colombia, 2024).

No obstante, la capacidad estatal para absorber y gestionar recursos sigue siendo limitada. Diversos informes (OCDE, 2022; PNUD, 2023) indican que menos del 60 % de los proyectos de cooperación alcanza plenamente sus metas en tiempo y forma, en parte por un marcado déficit de coordinación territorial y por la rotación constante de personal técnico, teniendo que retroceder en las acciones adelantadas y reestructurar planes de acción.

3.4. Principales actores y alianzas internacionales

La UE sigue siendo el principal socio de cooperación de Colombia, con énfasis en programas de derechos humanos y transición verde. La cooperación con Estados Unidos mantiene una dimensión de seguridad y lucha contra las drogas, aunque con mayor com-

ponente de desarrollo integral. A su vez, Colombia ha fortalecido sus vínculos con México, Brasil y Chile en materia de intercambio de experiencias sociales y ambientales, y con países africanos en agricultura sostenible y gestión de agua.

Estas alianzas reflejan una diplomacia de valores orientada a la solidaridad y al aprendizaje mutuo. Sin embargo, el impacto real de estas iniciativas depende de la coherencia entre las prioridades nacionales y las agendas de los socios internacionales, aspecto que será analizado en la siguiente sección sobre metodología y resultados.

4. METODOLOGÍA O ESTRATEGIA DE ANÁLISIS

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo-analítico sustentado en la revisión sistemática de documentos oficiales, marcos normativos y literatura académica relevante sobre cooperación internacional y gestión pública.

El diseño metodológico tiene carácter descriptivo y comparativo, ya que busca identificar los cambios institucionales y las prioridades estratégicas en la política de cooperación colombiana durante el gobierno de Gustavo Petro (2022–2026), en comparación con etapas anteriores.

Este enfoque permite identificar tendencias institucionales y discursivas en la política de cooperación internacional colombiana, sin limitarse a medir impactos cuantitativos directos.

4.1. Fuentes de información

Se examinaron documentos oficiales clave: el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2023–2026 (APC Colombia, 2023), informes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (OECD-DAC, 2022, 2024), reportes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023) y publicaciones especializadas de la SEGIB (2022).

A nivel académico se consideraron obras de referencia en teoría de las relaciones internacionales y poder blando (Keohane, 1984; Nye, 2004), así como estudios latinoamericanos sobre cooperación Sur–Sur (Ayllón, 2013; Sanahuja, 2016; Olivie & Pérez, 2017)



4.2 Técnicas de análisis

Se utilizó un método de análisis de contenido cualitativo que permitió identificar tendencias de política, actores, objetivos y mecanismos de coordinación.

El tratamiento de la información se desarrolló en tres etapas:

- **Sistematización de contenido:** recopilación y codificación de conceptos recurrentes como CSS, eficacia de la ayuda, paz y transición energética.
- **Análisis de relaciones:** contraste entre intención política y diseño institucional.
- **Evaluación comparativa:** revisión de cómo Colombia adapta los compromisos internacionales de eficacia de la ayuda a su entorno doméstico.

4.3 Limitaciones de la investigación

La investigación se basa en fuentes secundarias (documentos oficiales y bibliografía especializada), por lo que no incluye evidencia empírica de campo. Tampoco se abordan en profundidad los flujos financieros específicos debido a la heterogeneidad de datos disponibles para el periodo 2022–2024.

Aun así, los hallazgos permiten identificar patrones estructurales y ofrecer elementos analíticos útiles para la gestión pública de la cooperación internacional en Colombia.

5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

5.1 Dinámicas institucionales de la cooperación

El análisis revela que durante el periodo 2022–2026 la APC Colombia se ha consolidado como el principal ente coordinador del sistema de cooperación internacional, aunque persisten limitaciones en su capacidad operativa y en su articulación interministerial.

La creación del Consejo Interinstitucional de Cooperación Internacional, previsto en la ENCI 2023, constituye un avance hacia una gobernanza más coherente; sin embargo, su funcionamiento práctico aún no se ha consolidado.

En términos de gestión pública, se observa un esfuerzo por vincular la cooperación internacional con los objetivos del PND, incorporando criterios de planeación territorial y resultados verificables. No obstante, la dispersión de competencias entre ministerios y entidades ejecutoras ha dificultado la coordinación efectiva. Como señalan Olivé y Pérez (2017), la eficacia de la ayuda depende tanto de la coherencia estratégica como de la capacidad de los gobiernos para alinear intereses institucionales divergentes.

En la siguiente tabla se presenta cómo la evolución institucional de la cooperación colombiana ha transitado desde un modelo técnico-instrumental hacia un modelo más estratégico y politizado, alineado con los objetivos contemporáneos de desarrollo sostenible.

Tabla 2.

Evolución institucional de la cooperación internacional en Colombia (2010–2026)

Periodo	Orientación principal	Rasgos institucionales
2010–2014	Consolidación de APC Colombia	Centralización técnica en la gestión de proyectos y enfoque en la recepción de AOD
2014–2018	Apertura internacional y proceso de adhesión a la OCDE	Fortalecimiento del marco jurídico y alineación con principios de eficacia de la ayuda
2018–2022	Estrategia "Colombia como oferente"	Expansión de la cooperación Sur–Sur y de alianzas trilaterales
2022–2026	Reconfiguración política y transición ambiental	Articulación de la cooperación con el PND y la política exterior feminista

Nota. Elaboración propia a partir de ENCI (2023) y PND (2023)

5.2 Interacción entre actores internacionales y nacionales

Durante el periodo de análisis, la interacción entre Colombia y sus socios internacionales ha sido diversa. La UE ha reforzado su cooperación en materia de transición energética y política de género, mientras que el Sistema de Naciones Unidas ha liderado programas vinculados con la implementación de la Paz Total, particularmente a través del Fondo Multidonante y del Programa de estabilización territorial (PNUD, 2023).

Por su parte, la CSS ha adquirido mayor relevancia mediante alianzas estratégicas con países como Brasil, México y Chile. En 2023 Colombia participó en más de 40 proyectos tri-

laterales, principalmente en áreas de salud, educación y medioambiente (SEGIB, 2023). Estos intercambios fortalecen capacidades institucionales y refuerzan el liderazgo regional del país.

A nivel nacional, la implementación de agendas de cooperación enfrenta obstáculos logísticos. Los proyectos suelen fragmentarse entre ministerios y niveles subnacionales de gobierno, lo que genera duplicidad de esfuerzos y mayor inversión de recursos. Asimismo, la ausencia de un sistema unificado de seguimiento y evaluación limita la medición de impactos. APC Colombia y el DNP han anunciado la construcción de una plataforma integrada de información sobre cooperación internacional; sin embargo, esta herramienta aún no se encuentra plenamente operativa (ENCI, 2023).

Desde la perspectiva de la gestión pública, estos problemas pueden atribuirse a una insuficiente integración organizacional y a la falta de incentivos institucionales para la coordinación. El concepto de gobernanza colaborativa (Kettunen & Kallio, 2021) resulta útil para comprender por qué las reformas institucionales requieren mecanismos de participación y control social que garanticen su sostenibilidad.

5.3 Resultados, tensiones y limitaciones del modelo

El modelo implementado por el gobierno Petro ha generado avances importantes en la dinamización de la agenda internacional de la mano de la agenda global de desarrollo sostenible.

Entre los principales resultados observables hasta 2026 destacan:

- Mayor visibilidad de Colombia en foros internacionales y posicionamiento como referente regional en política ambiental y energética.
- Inclusión del enfoque de género y derechos en el diseño de programas de cooperación (tres de cada cinco proyectos de la ENCI 2023–2026 incluyen componentes feministas).
- Incremento de proyectos trilaterales con enfoque Sur–Sur, pasando de 28 en 2021 a más de 40 en 2023 (SEGIB, 2023).

Sin embargo, persisten tensiones estructurales que limitan el potencial del modelo:

- **Dependencia financiera:** gran parte de las iniciativas depende de recursos externos no reembolsables, lo que compromete su sostenibilidad (OCDE, 2024).
- **Fragmentación institucional:** múltiples entidades compiten por acceder a fondos internacionales, generando superposición de proyectos.

- **Débil evaluación de impacto:** no existe un sistema integrado de medición del impacto de la cooperación sobre los ODS y el desarrollo territorial.
- **Capacidad limitada en niveles locales:** muchas entidades territoriales carecen de unidades técnicas especializadas en formulación y gestión de proyectos de cooperación.

Estas tensiones coinciden, por tanto, con los planteamientos de Sanahuja (2016) y Ayllón (2013), quienes destacan que la CSS requiere instituciones sólidas y mecanismos de coordinación capaces de articular múltiples niveles de gobernanza.

5.4 Síntesis analítica

El modelo colombiano de cooperación bajo el gobierno Petro combina una visión política transformadora con una estructura institucional aún en proceso de consolidación.

Su principal fortaleza radica en la coherencia entre política exterior y agenda doméstica, particularmente en los ámbitos de paz, género y transición energética. Su principal debilidad se encuentra en las limitaciones administrativas que afectan la ejecución de proyectos. Desde la perspectiva de la gestión pública, el desafío central consiste en fortalecer la capacidad estatal para gobernar la cooperación internacional más allá de los cambios de administración.

El análisis sugiere que Colombia podría convertirse en un caso relevante de cooperación orientada a la transición energética y social, siempre que logre institucionalizar los avances alcanzados y consolidar una cultura organizacional basada en el aprendizaje institucional y la evaluación sistemática de resultados.

6. IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los hallazgos evidencian que la reconfiguración de la política de cooperación internacional durante el gobierno de Gustavo Petro representa un paso relevante hacia la consolidación de una diplomacia del desarrollo con identidad propia. Sin embargo, para que esta transformación se traduzca en resultados sostenibles, debe acompañarse de ajustes en la gestión y en el marco institucional colombiano. A continuación, se sintetizan las principales implicaciones para la política pública.

6.1. Fortalecimiento institucional y coordinación intersectorial

Como se mencionó en el apartado anterior, el desafío prioritario consiste en robustecer la APC Colombia, como entidad rectora de la cooperación internacional del país. Para ello se propone dotarla de funciones de planificación estratégica, evaluación de impacto y control de resultados, evitando su dependencia excesiva de decisiones coyunturales de nivel político.

De igual forma, resulta clave establecer mecanismos permanentes de coordinación con el DNP, la Cancillería y ministerios sectoriales, bajo un esquema de gobernanza colaborativa.

Asimismo, las Comisiones Regionales de Cooperación contempladas en la ENCI 2023–2026 deberían convertirse en espacios reales de articulación con los gobiernos subnacionales, pues se considera que la cooperación internacional solo puede generar verdadero desarrollo cuando responde a prioridades territoriales y contribuye a consolidar capacidades institucionales locales de manera articulada (OCDE, 2022; Sanahuja, 2016).

6.2. Evaluación y gestión basada en resultados

Implementar un sistema nacional de información sobre cooperación internacional permitiría dar seguimiento cuantitativo y cualitativo a los proyectos, armonizando indicadores nacionales con los ODS. Resultaría fundamental que este sistema pudiera articularse con el DNP y con las plataformas de datos abiertos para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

La adopción de un marco de resultados compartido, siguiendo los principios de París y Busán, permitiría evaluar impacto y coherencia programática. La medición de resultados no solo debe enfocarse en la ejecución financiera, sino en la sostenibilidad, replicabilidad, equidad y transformación social.

6.3. Enfoque de género y transversalización de la Política Exterior Feminista

La Política Exterior Feminista ofrece oportunidades para redefinir prioridades de la cooperación desde una perspectiva de derechos. No obstante, aún requiere un proceso de institucionalización y pedagogía a nivel nacional y regional, al formar parte de un ecosistema de cerca de 15 países que han adoptado esta Política, con experiencias exitosas como las de Chile o España.

Por ende, se recomienda que APColombia y el Ministerio de la Igualdad integren un módulo de análisis de género en todas las fases de los programas: diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación. Esto garantizaría la incorporación transversal de principios de equidad en una estructura estatal históricamente androcéntrica como lo expresa claramente la Política.

6.4. Innovación financiera y CTr

La sostenibilidad fiscal del modelo colombiano demanda explorar instrumentos de cooperación financiera innovadora, como fondos climáticos mixtos o bonos de transición.

Una alternativa interesante y recientemente explorada de manera práctica en el esquema de cooperación colombiano ha sido la CTr que permite diversificar estrategias y facilitar recursos técnicos y financieros complementarios, mediante alianzas tripartitas con países originalmente denominados como del Norte y del Sur. Este formato, promovido por la SEGIB (2022), combina legitimidad política y medios financieros y debe potenciarse como práctica estándar.

6.5. Profesionalización de la gestión pública de cooperación

La transición hacia una cooperación como política de Estado exige formación técnica y carrera especializada en gestión de cooperación internacional, tanto en APColombia como en entidades territoriales. Por supuesto, la Academia puede desempeñar un rol clave en la formación de perfiles profesionales especializados y de metodologías ágiles, generando una comunidad epistémica nacional en torno a la cooperación.

En conjunto, estas implicaciones apuntan a reforzar la coherencia entre la política exterior y la planeación del desarrollo interno, garantizando que los recursos externos se alineen con los objetivos nacionales y territoriales.

En conjunto, los resultados presentan una tensión entre la ambición política del nuevo enfoque de cooperación y las limitaciones institucionales para llevar a cabo su implementación exitosa.



7. CONCLUSIONES

La política de cooperación internacional impulsada por el gobierno de Gustavo Petro durante los últimos cuatro años representa un proceso de reorientación estratégica que articula objetivos globales de desarrollo con metas de transformación interna.

El análisis realizado permite identificar siete conclusiones principales.

- **Cambio de paradigma.** La cooperación deja de concebirse exclusivamente como una fuente de financiamiento y pasa a entenderse como un instrumento de política pública orientado a apoyar la transición energética, la paz territorial y la equidad de género.
- **Integración de la diplomacia del desarrollo.** Colombia busca posicionarse como un actor intermedio en la gobernanza global del desarrollo, combinando coherencia entre política doméstica y política exterior con una estrategia de legitimidad internacional.
- **Expansión de la CSS y la CTr.** La ampliación de proyectos regionales refleja una voluntad de fortalecer la solidaridad regional y el liderazgo latinoamericano, constituyendo una expresión contemporánea de poder blando (Nye, 2004).
- **Persistencia de desafíos institucionales.** A pesar de los avances discursivos y programáticos, la fragmentación organizacional, la limitada coordinación interinstitucional y la débil capacidad territorial continúan condicionando la eficacia de la cooperación.
- **Necesidad de evaluación y aprendizaje institucional.** La ausencia de mecanismos robustos de seguimiento y evaluación dificulta medir el impacto real de los proyectos y limita la posibilidad de incorporar aprendizajes en el diseño de políticas públicas.
- **Sostenibilidad financiera e innovación.** Resulta necesario desarrollar instrumentos híbridos de financiamiento que permitan asegurar la continuidad de los procesos de cooperación más allá de los cambios de administración y de la dependencia de recursos externos.
- **Oportunidad de institucionalización.** El periodo 2022–2026 constituye una ventana de oportunidad para consolidar una política de cooperación de Estado alineada con ODS y con la Política Exterior Feminista promovida por el actual gobierno.

En síntesis, la cooperación internacional bajo el gobierno Petro refleja una concepción renovada del desarrollo, menos centrada en la lógica asistencialista y más orientada a la construcción de agendas compartidas en torno a la sostenibilidad, la justicia social y la paz.

No obstante, su consolidación dependerá de la capacidad del Estado colombiano para fortalecer la coordinación institucional, mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación y vincular de manera efectiva a los actores territoriales en la implementación de la cooperación.

Futuras investigaciones podrían profundizar en la evaluación territorial de los proyectos de cooperación, así como en el impacto económico y político de la CSS en América Latina. Asimismo, resulta pertinente explorar el rol de la diplomacia ambiental colombiana como instrumento emergente de poder blando en la política internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayllón, B. (2013). *La cooperación Sur-Sur en América Latina*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia). (2023). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2023–2026*.

Busan Partnership for Effective Development Cooperation. (2011). *Busan partnership for effective development cooperation*. OECD Publishing.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida*.

Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.

Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. PublicAffairs.

OECD. (2022). *Development co-operation profile: Colombia*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2024). *Economic outlook: Latin America and the Caribbean*. OECD Publishing.

Olivié, I., & Pérez, A. (2017). *Aid, power and politics*. Routledge.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). *Informe de desarrollo humano Colombia 2023*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Sistema de las Naciones Unidas en Colombia. (2024). *Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible en Colombia 2024–2027*.

Sanahuja, J. A. (2016). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*. Catarata.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2022). *Informe de la cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica 2022*.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2023). *Informe de la cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica*.

Unión Europea. (2023). *Global Gateway: Latin America and the Caribbean*. European Commission.