

**La Policrisis Geopolítica y Sus Efectos Jurídicos en la Estructura y Eficacia
de la Cooperación Internacional en Colombia Durante los Últimos Cinco Años:
Un Escenario de Incertidumbre.**

Sistematización de la Práctica

Santiago Hincapié Lopera



Pontificia Universidad Javeriana Cali

Facultad de Humanidades

Departamento de Ciencia Jurídica y Política

Programa de Derecho

2026

Tabla de Contenidos

I. Contexto.....	4
II. Introducción	4
III. Objetivo General.....	5
IV. Objetivos Específicos	5
V. Marco Conceptual.....	6
5.1. Cooperación Internacional	6
5.2. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).....	6
5.3. Policrisis.....	7
5.4. Geopolítica y Orden Internacional.....	7
5.5. Multilateralismo.....	7
5.6. Cooperación Sur–Sur y Triangular	8
5.7. Eficacia de la Ayuda	8
5.8. Legitimidad Jurídica	8
5.9. Filantropía Privada Internacional.....	8
5.10. Gobernanza Multinivel	9
VI. Marco Teórico	9
6.1. Materialismo Histórico (Marx).....	9
6.2. Teoría del Sistema-Mundo (Wallerstein).....	10
6.3. Teoría de la Estabilidad Hegemónica (Kindleberger)	10
6.4. Política Exterior Colombiana: Respice Polum y Respice Similia	10
6.5. Eficacia de la Ayuda: Declaración de París (OCDE, 2005)	11
6.6. Gobernanza Multinivel (Marks, 1993)	11
6.7. Síntesis del Marco Teórico	11
VII. Metodología.....	12
7.1. Tipo de Investigación.....	12
7.2. Enfoque Epistemológico.....	12
7.3. Fuentes y Técnicas de Recolección de Información.....	12
7.3.1. Fuentes Primarias.....	12
7.3.2. Fuentes Secundarias.....	13
7.4. Técnicas de Análisis	13
7.5. Alcance y Limitaciones Metodológicas.....	13
VIII. Estado del Arte.....	13
8.1. Línea I: La Cooperación Internacional en Colombia — De la Asistencia al Sistema	13

8.2. Línea II: Geopolítica Contemporánea, Transición Hegemónica y Cooperación....	14
8.3. Línea III: Marco Jurídico de la Cooperación — Eficacia, Legitimidad y Vacíos Normativos.....	14
8.4. Síntesis y Posicionamiento del Presente Trabajo.....	14
Capítulo I. Trayectoria y Bases Jurídicas de la Cooperación Internacional en Colombia.	16
1.1. Trayectoria Histórica: De la Asistencia al Sistema.....	16
1.2. Bases Jurídicas: Principios, Normatividad y Política Pública	17
1.3. El Sistema Nacional de Cooperación Internacional y los Entes Territoriales	19
Capítulo II. La Policrisis Geopolítica y Sus Efectos en la AOD hacia Colombia	21
2.1. Lectura Materialista de la Historia de la Cooperación en Colombia	21
2.2. Análisis Empírico de la AOD: Tendencias 2021–2024.....	22
2.3. El Concepto de Policrisis y la Teoría de la Estabilidad Hegemónica.....	24
2.4. La Policrisis como Fuente de Incertidumbre Estructural en la Cooperación.....	25
Capítulo III. Desafíos Jurídicos Estructurales en la Cooperación Internacional en Colombia.....	27
3.1. El Decreto 1651 de 2021 y los Vacíos Normativos frente a la Filantropía Privada Internacional	27
3.2. Coordinación entre Actores Involucrados en la Cooperación Internacional	29
Conclusiones	31
Capítulo I: Trayectoria y Bases Jurídicas de la Cooperación Internacional en Colombia	31
Capítulo II: La Policrisis Geopolítica y Sus Efectos en la AOD hacia Colombia.....	32
Capítulo III: Desafíos Jurídicos Estructurales en la Cooperación Internacional en Colombia.....	34
Referencias.....	36

I. Contexto

Este trabajo surge en el marco de la práctica en el Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente en el Grupo Interno de Trabajo de Cooperación Multilateral, que integra la Dirección de Cooperación Internacional. Desde ese espacio resulta evidente que el sistema internacional atraviesa un momento de complejidad inédita, marcado por múltiples crisis simultáneas: conflictos bélicos de fines expansionistas, tensiones entre potencias, crisis económicas, cambio climático y un progresivo debilitamiento del multilateralismo.

El escenario actual no constituye una simple suma de problemas aislados, sino una transformación más profunda del orden internacional. La decadencia relativa del poder hegemónico de Estados Unidos, el ascenso de la República Popular China y los conflictos en Medio Oriente y Europa del Este configuran un ambiente de incertidumbre que algunos analistas denominan "policrisis": múltiples crisis globales que interactúan generando efectos acumulativos sobre la estabilidad política y el funcionamiento de las instituciones internacionales. En este escenario, la cooperación internacional también se ve impactada, en tanto las prioridades de los Estados, los flujos de financiación y las dinámicas de ayuda pueden alterarse por la competencia geopolítica y la incertidumbre global.

II. Introducción

La cooperación internacional es un mecanismo dinámico históricamente condicionado por los cambios estructurales del sistema internacional. En términos generales, puede entenderse como el conjunto de acciones, acuerdos y flujos —financieros, técnicos, políticos y humanitarios— mediante los cuales actores estatales y no estatales interactúan con el propósito de promover el desarrollo, garantizar derechos y enfrentar

problemáticas comunes. Su significado y alcance han variado sustancialmente en las últimas décadas, transitando desde un modelo tradicional Norte–Sur hacia esquemas más horizontales como la cooperación Sur–Sur y la cooperación triangular.

Colombia ha experimentado una transformación significativa en su rol dentro del sistema internacional: de ser considerado durante décadas un país eminentemente receptor de ayuda —particularmente en el marco del conflicto armado interno y la lucha contra el narcotráfico—, ha transitado hacia una posición dual en la que combina la recepción de cooperación con la oferta de asistencia técnica a otros países de América Latina y el Caribe.

No obstante, esta evolución ocurre en un escenario global caracterizado por creciente incertidumbre. La rivalidad entre grandes potencias, las tensiones geopolíticas, los conflictos armados recientes y las crisis económicas y ambientales simultáneas han generado lo que algunos analistas denominan policrisis. Frente a ello surge la pregunta central que guía este trabajo: ¿Cómo ha incidido la policrisis geopolítica actual en la estructura, eficacia y legitimidad jurídica de la cooperación internacional en Colombia?

III. Objetivo General

Analizar cómo la policrisis geopolítica y la reconfiguración del poder global inciden en la eficacia, legitimidad y estructura de la Cooperación Internacional en Colombia en los últimos cinco años.

IV. Objetivos Específicos

Examinar la evolución del sistema de cooperación internacional en Colombia, identificando sus bases jurídicas e institucionales.

Describir el contexto actual de la policrisis geopolítica y sus principales efectos en Colombia.

Identificar los desafíos estructurales, el funcionamiento y la legitimidad jurídica de la Cooperación Internacional en Colombia.

V. Marco Conceptual

El presente marco conceptual define y delimita los conceptos fundamentales que articulan el análisis de la sistematización. Dado que el objeto de estudio involucra la intersección entre el derecho internacional, la geopolítica y la cooperación para el desarrollo, resulta indispensable precisar el alcance de cada categoría analítica para garantizar coherencia conceptual y rigor jurídico-académico.

5.1. Cooperación Internacional

La cooperación internacional puede definirse como el conjunto de acciones, acuerdos y flujos financieros, técnicos, políticos y humanitarios mediante los cuales actores estatales y no estatales interactúan con el propósito de promover el desarrollo, garantizar derechos y enfrentar problemáticas de interés común (Tassara, 2011). En el contexto del presente trabajo, la cooperación internacional es entendida como un fenómeno atravesado por relaciones de poder, intereses geoestratégicos y dinámicas estructurales del orden internacional, y no meramente como un instrumento técnico o altruista.

5.2. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

La AOD es el indicador cuantitativo por excelencia del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Según la OCDE (2005), se entiende por AOD los flujos de recursos que los gobiernos de países desarrollados, así como las instituciones multilaterales, destinan a países en vías de desarrollo con el objetivo de promover el bienestar económico y social, siendo concesionales y con propósito principal de desarrollo. En el marco del presente trabajo, el análisis de la AOD permite identificar tendencias de

contracción, reorientación temática y redistribución geográfica directamente vinculadas con la policrisis geopolítica.

5.3. Policrisis

El concepto de policrisis designa una situación histórica en la cual múltiples crisis globales (económicas, políticas, energéticas, sanitarias y geopolíticas) ocurren de manera simultánea e interdependiente, generando efectos acumulativos que superan la capacidad de respuesta de las instituciones tradicionales del sistema internacional. La policrisis no implica únicamente la coexistencia de crisis paralelas, sino su interacción sistémica, produciendo una inestabilidad estructural que afecta la gobernanza global y los mecanismos de cooperación (Kindleberger, 1973).

5.4. Geopolítica y Orden Internacional

La geopolítica estudia la influencia de factores geográficos, económicos y estratégicos sobre las relaciones de poder entre los Estados y la configuración del orden internacional (Wallerstein, 2004). En el contexto contemporáneo, la rivalidad entre Estados Unidos y China ha reconfigurado las alianzas internacionales, las prioridades de la agenda global y los flujos de cooperación. El orden internacional atraviesa una transición caracterizada por el debilitamiento relativo de la hegemonía estadounidense y el ascenso de nuevas potencias, generando mayor incertidumbre para países como Colombia.

5.5. Multilateralismo

El multilateralismo es una forma de organización de las relaciones internacionales basada en la cooperación entre tres o más Estados a través de reglas, normas e instituciones compartidas (Marks, 1993). En el escenario actual de policrisis, el multilateralismo enfrenta deterioro progresivo expresado en la reducción de compromisos colectivos y la

instrumentalización de los mecanismos de cooperación por parte de las potencias hegemónicas.

5.6. Cooperación Sur–Sur y Triangular

La cooperación Sur–Sur se desarrolla entre países en vías de desarrollo con base en principios de horizontalidad, solidaridad y respeto a la soberanía (Nivia-Ruiz & Ramos Héndez, 2015). La cooperación triangular incorpora un tercer actor (generalmente un país donante desarrollado o un organismo multilateral) que apoya financiera o técnicamente la realización de proyectos entre dos países del Sur. Colombia ha transitado hacia un rol dual en esta modalidad, combinando recepción con oferta de asistencia técnica.

5.7. Eficacia de la Ayuda

La eficacia de la ayuda evalúa en qué medida los recursos de cooperación generan impactos reales, sostenibles y medibles en el desarrollo de los países receptores. La Declaración de París (OCDE, 2005) estableció cinco principios rectores: apropiación nacional, alineación con las políticas del país receptor, armonización entre donantes, gestión orientada a resultados y rendición de cuentas mutua.

5.8. Legitimidad Jurídica

En el contexto de la cooperación internacional, la legitimidad jurídica hace referencia a la medida en que los mecanismos, instrumentos y actores de la cooperación actúan dentro de un marco normativo reconocido y coherente con los principios del derecho internacional y del ordenamiento jurídico interno del país receptor. La legitimidad no es meramente formal; implica que la cooperación responde a los fines esenciales del Estado y a los objetivos de desarrollo definidos soberanamente.

5.9. Filantropía Privada Internacional

La filantropía privada internacional hace referencia a los aportes de recursos provenientes de fundaciones privadas, filántropos individuales, patrimonios corporativos o fondos híbridos destinados a fines de interés general en países en desarrollo. A escala global, estos actores han adquirido relevancia creciente como fuentes de financiación del desarrollo, complementando y en algunos contextos sustituyendo parcialmente la ayuda oficial (Moran, 2014).

5.10. Gobernanza Multinivel

La gobernanza multinivel es un modelo de organización política en el que múltiples niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional) interactúan de manera articulada para la formulación e implementación de políticas públicas (Marks, 1993). En el sistema colombiano de cooperación, este modelo se expresa en la interacción entre APC-Colombia, los ministerios sectoriales, las entidades territoriales y los organismos internacionales.

VI. Marco Teórico

El marco teórico de este trabajo se construye a partir de la articulación de seis perspectivas analíticas que permiten comprender, desde diferentes ángulos, las relaciones entre el orden internacional, la cooperación y sus efectos en Colombia.

6.1. Materialismo Histórico (Marx)

El enfoque materialista parte de la idea de que los procesos históricos no pueden comprenderse únicamente a partir de discursos políticos o narrativas institucionales. Marx (1859/1970) señala que "no es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino, por el contrario, su ser social es lo que determina su conciencia". Aplicado al análisis de las relaciones internacionales, este enfoque permite observar que la política exterior de los Estados, sus alianzas estratégicas y los mecanismos de cooperación no son completamente

neutrales, sino que se encuentran influenciados por la estructura económica global y la distribución del poder.

6.2. Teoría del Sistema-Mundo (Wallerstein)

Wallerstein (2004) plantea que el sistema-mundo moderno se estructura a partir de una división internacional del trabajo que separa a los países en zonas centrales, semiperiféricas y periféricas. Desde esta perspectiva, la cooperación internacional se configura como un mecanismo que, en muchos casos, contribuye a reproducir relaciones de dependencia, en tanto los países periféricos reciben asistencia bajo condiciones que limitan su autonomía y refuerzan su inserción subordinada en el sistema internacional. Colombia, históricamente ubicada en una posición semiperiférica, ha enfrentado estos condicionamientos estructurales.

6.3. Teoría de la Estabilidad Hegemónica (Kindleberger)

Kindleberger (1973) argumenta que la estabilidad del sistema internacional depende de la existencia de una potencia hegemónica capaz de proveer bienes públicos globales. Cuando el poder hegemónico entra en fase de debilitamiento, ninguna potencia asume plenamente la responsabilidad de sostener las instituciones internacionales ni de coordinar respuestas colectivas. Este vacío de liderazgo —similar al que agravó la Gran Depresión de los años treinta— permite comprender por qué la policrisis contemporánea, marcada por la transición hegemónica entre Estados Unidos y China, genera inestabilidad en los mecanismos de cooperación.

6.4. Política Exterior Colombiana: Respice Polum y Respice Similia

Las doctrinas de política exterior colombiana han orientado la forma en que el país se relaciona con el sistema internacional. La doctrina del respice polum consolidó una política exterior dependiente y vertical, alineada estratégicamente con Estados Unidos, en

la que la cooperación internacional se entendía como instrumento de subordinación funcional. La doctrina del *res pectus similia* introdujo una apertura hacia la cooperación con países similares (especialmente en América Latina), promoviendo esquemas más horizontales y solidarios. La tensión entre ambas doctrinas explica parte de las ambigüedades del sistema colombiano de cooperación.

6.5. Eficacia de la Ayuda: Declaración de París (OCDE, 2005)

La Declaración de París establece los criterios técnicos y políticos bajo los cuales la cooperación internacional puede considerarse eficaz. Sus cinco principios: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y rendición de cuentas mutua. Constituyen el estándar internacional frente al cual debe evaluarse el desempeño del sistema colombiano. El análisis de este trabajo evidencia tensiones entre estos principios y las condiciones estructurales que impone la policrisis.

6.6. Gobernanza Multinivel (Marks, 1993)

El modelo de gobernanza multinivel de Marks (1993) permite comprender cómo el sistema colombiano de cooperación opera a través de la interacción entre niveles de gobierno y actores internacionales. Este modelo es particularmente relevante para analizar la participación de los entes territoriales en la gestión de la cooperación, las tensiones entre coordinación central y autonomía local, y los desafíos que plantea la descentralización en contextos de baja capacidad institucional.

6.7. Síntesis del Marco Teórico

La articulación de estas seis perspectivas permite comprender la cooperación internacional en Colombia como un fenómeno que opera simultáneamente en tres niveles: el estructural determinado por las relaciones de poder del sistema-mundo, el institucional condicionado por el estado del multilateralismo y la estabilidad hegemónica y el normativo-

jurídico, donde se materializan las tensiones entre eficacia, legitimidad y adaptación a nuevos actores. La policrisis actúa como catalizador que expone y profundiza las vulnerabilidades en cada uno de estos niveles.

VII. Metodología

7.1. Tipo de Investigación

Este trabajo adopta un enfoque de investigación cualitativa de carácter exploratorio-descriptivo, orientado a la sistematización de la práctica institucional desarrollada en el Ministerio de Relaciones Exteriores. La sistematización de práctica, como modalidad de producción de conocimiento, permite articular la experiencia directa con categorías analíticas provenientes de la teoría jurídica, las relaciones internacionales y las ciencias políticas.

7.2. Enfoque Epistemológico

El enfoque epistemológico es crítico-reflexivo, en tanto se propone no solo describir el funcionamiento del sistema de cooperación, sino problematizar sus condicionamientos estructurales, identificar sus límites normativos y proponer una lectura que conecte la experiencia práctica con marcos teóricos de mayor alcance explicativo.

7.3. Fuentes y Técnicas de Recolección de Información

7.3.1. Fuentes Primarias

Las fuentes primarias incluyen: documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y APC-Colombia; datos del Sistema de Información de Cooperación Internacional de Colombia (período 2021–2024); el Decreto 1651 de 2021 y sus desarrollos reglamentarios; documentos CONPES 2768/1995 y 4091/2022; e informes del Sistema de Naciones Unidas en Colombia (ONU Colombia, 2026).

7.3.2. Fuentes Secundarias

Las fuentes secundarias comprenden literatura académica especializada en cooperación internacional, relaciones internacionales, derecho internacional y economía política; informes de organismos internacionales como OCDE, CEPAL y PNUD; y análisis académicos sobre la política exterior colombiana.

7.4. Técnicas de Análisis

Las técnicas de análisis combinan: análisis documental y normativo del marco jurídico de la cooperación; análisis de datos cuantitativos de la AOD mediante series temporales; análisis institucional del Sistema Nacional de Cooperación Internacional; y análisis teórico-crítico fundamentado en los marcos conceptuales descritos.

7.5. Alcance y Limitaciones Metodológicas

El alcance de este trabajo se limita al período 2021–2025, con énfasis en la dinámica de la AOD y el marco jurídico vigente. Entre las limitaciones metodológicas se destacan la dependencia de datos agregados que no capturan la heterogeneidad territorial de la cooperación, y la ausencia de entrevistas sistemáticas a actores clave del sistema, que hubiera enriquecido la perspectiva desde la práctica institucional.

VIII. Estado del Arte

8.1. Línea I: La Cooperación Internacional en Colombia — De la Asistencia al Sistema

La literatura sobre la evolución de la cooperación en Colombia ha identificado un tránsito desde modelos asistencialistas hacia sistemas más complejos e institucionalizados. Tickner y Borda (2011) señalan que Colombia ha sido históricamente un país con bajos niveles de reflexión sobre lo internacional, lo que ha limitado su capacidad de incidir en la formulación de su política exterior. Páez Rincón (2017) y Ruiz (2018) aportan análisis

sobre la creación de APC-Colombia y la consolidación del sistema nacional de cooperación, identificando avances pero también persistencias estructurales como la dependencia de pocos cooperantes y la debilidad de los mecanismos de seguimiento.

8.2. Línea II: Geopolítica Contemporánea, Transición Hegemónica y Cooperación

La literatura sobre geopolítica contemporánea y cooperación internacional ha identificado cómo las transformaciones del orden internacional afectan los flujos de ayuda. Tooze (2022) acuñó el término policrisis para describir el escenario actual, mientras que Lawrence et al. (2022) desarrollaron su alcance analítico. Kindleberger (1973) y Wallerstein (1974; 2004) ofrecen los marcos estructurales para comprender cómo las transiciones hegemónicas impactan la arquitectura de la cooperación. Easterly (2006) y Riddell (2007) aportan perspectivas críticas sobre la eficacia de la ayuda internacional.

8.3. Línea III: Marco Jurídico de la Cooperación — Eficacia, Legitimidad y Vacíos Normativos

La literatura jurídica sobre cooperación internacional en Colombia es todavía escasa. Los análisis disponibles se concentran en el marco constitucional (C.P., 1991), los documentos CONPES y, más recientemente, el Decreto 1651 de 2021. Moran (2014) y Callahan (2017) aportan perspectivas sobre el rol de la filantropía privada en el desarrollo, una dimensión aún poco explorada en el contexto colombiano. La OCDE (2005) y sus documentos sobre la eficacia de la ayuda constituyen el referente normativo internacional dominante.

8.4. Síntesis y Posicionamiento del Presente Trabajo

El presente trabajo se posiciona en la intersección de estas tres líneas, aportando un análisis que conecta la trayectoria histórico-jurídica de la cooperación colombiana con el impacto concreto de la policrisis geopolítica sobre los flujos de AOD, y con los vacíos

normativos que limitan la adaptación del sistema a nuevos actores y fuentes de financiación. Su contribución específica radica en articular la evidencia empírica de la contracción de la AOD con el análisis jurídico del Decreto 1651 de 2021 y en identificar el problema de la filantropía privada internacional como desafío estructural emergente.

Capítulo I. Trayectoria y Bases Jurídicas de la Cooperación Internacional en Colombia

1.1. Trayectoria Histórica: De la Asistencia al Sistema

La cooperación internacional en Colombia no puede comprenderse como un fenómeno aislado ni como una construcción reciente, sino como el resultado de un proceso histórico acumulativo en el que confluyen transformaciones del orden internacional, dinámicas económicas globales y cambios estructurales en la organización del Estado colombiano. Como señalan Tickner y Borda (2011), Colombia ha sido históricamente un país con bajos niveles de reflexión y desarrollo en el campo de las relaciones internacionales, lo que ha influido directamente en la forma en que el país ha gestionado y asimilado la cooperación internacional.

Esta condición estructural se encuentra profundamente vinculada con los modelos históricos de política exterior colombiana. La doctrina del *respice polum*, basada en la alineación estratégica con Estados Unidos, consolidó una política exterior dependiente y vertical, en la que la cooperación internacional se entendía como instrumento de subordinación funcional a los intereses del poder hegemónico. La doctrina del *respice similia* introdujo una apertura hacia esquemas más horizontales con países similares.

En sus primeras etapas —décadas de 1950 y 1960—, la cooperación en Colombia se configuró bajo una lógica eminentemente geopolítica. En el contexto de la Guerra Fría, la ayuda internacional se estructuró como instrumento estratégico de política exterior orientado a la contención ideológica. Programas como la Alianza para el Progreso evidencian cómo la cooperación respondía a la necesidad de garantizar estabilidad política y fortalecer la alineación con el bloque occidental (CEPAL, 2018). Colombia asumió un

rol predominantemente receptor de asistencia, con escasa capacidad para incidir en la definición de prioridades y condiciones.

Desde una perspectiva teórica, este fenómeno puede ser interpretado a partir del enfoque del sistema-mundo de Wallerstein (1974), el cual plantea que la economía global se organiza en torno a una estructura jerárquica que divide a los países en centro, semiperiferia y periferia. En este marco, la cooperación internacional se configura como un mecanismo que contribuye a la reproducción de relaciones de dependencia, en tanto los países periféricos reciben asistencia bajo condiciones que limitan su autonomía.

La promulgación de la Constitución Política de 1991 representó un punto de inflexión determinante, al introducir un modelo de Estado social de derecho descentralizado y participativo, y al habilitar a los entes territoriales para participar activamente en la gestión de la cooperación. A partir del año 2000, Colombia avanzó hacia la consolidación de un sistema más estructurado, mediante la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional en 2003 y, posteriormente, con la creación de APC-Colombia en 2011. Sin embargo, como señala Páez Rincón (2017), la cooperación no ha sido un proceso neutral ni desinteresado, sino que ha estado condicionada por intereses políticos, económicos y geoestratégicos de los países donantes.

1.2. Bases Jurídicas: Principios, Normatividad y Política Pública

El desarrollo del sistema de cooperación internacional en Colombia responde a una construcción jurídica progresiva en la que convergen disposiciones constitucionales, principios del derecho público, estructuras institucionales e instrumentos de política pública. La Constitución Política de 1991 constituye el fundamento normativo sobre el cual se estructura la cooperación. Al definir al país como Estado social de derecho organizado bajo un modelo unitario pero descentralizado (C.P., art. 1), la Constitución introduce un diseño institucional que impacta directamente la forma en que se gestiona la cooperación.

La autonomía territorial, consagrada en el artículo 287, permite que departamentos y municipios intervengan en procesos de cooperación dentro del marco de sus competencias, transformando la lógica centralista hacia un modelo más descentralizado.

Desde una perspectiva jurídica, tres principios articulan la cooperación: el principio de soberanía, que implica que toda forma de cooperación debe respetar la autonomía del Estado colombiano en la definición de sus prioridades de desarrollo; el principio de coordinación, que se erige como eje estructural dado que la cooperación involucra múltiples entidades, sectores y niveles de gobierno; y el principio de eficacia, que exige que los recursos de cooperación se traduzcan en resultados concretos y medibles, en línea con los estándares de la OCDE (2005).

En el plano de la política pública, los documentos CONPES han jugado un papel determinante. El Documento CONPES 2768 de 1995 partió de un diagnóstico de marcada descoordinación institucional y propuso un rediseño orientado a centralizar la cooperación, estableciendo roles diferenciados entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación. Introdujo además la idea fundamental de que la cooperación debe integrarse al Plan Nacional de Desarrollo, dejando de ser un conjunto de iniciativas aisladas para convertirse en una herramienta al servicio de las prioridades del Estado. El Documento CONPES 4091 de 2022 profundizó esta evolución, al orientar la cooperación hacia la asistencia técnica territorial como mecanismo para el fortalecimiento de capacidades institucionales en los entes subnacionales, incorporando elementos de gestión del conocimiento, sistemas de información interoperables y esquemas de seguimiento orientados a resultados.

El Decreto 1651 de 2021 constituye el instrumento reglamentario más importante de los últimos años. Desarrolla el artículo 96 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 138 de la Ley 2101 de 2019, introduciendo una regulación detallada sobre la

exención de impuestos, tasas y contribuciones aplicable a los fondos provenientes de auxilios o donaciones internacionales. El decreto establece que la exención tributaria será aplicable únicamente a los fondos provenientes de auxilios o donaciones de entidades o gobiernos extranjeros que cumplan tres condiciones: ser convenidos con el Gobierno colombiano, estar destinados a programas de utilidad común y estar debidamente registrados en el sistema de información de APC-Colombia. La norma introduce además definiciones jurídicas relevantes "programas de utilidad común", "donantes ejecutores" y "entidades ejecutoras"— y establece el certificado de utilidad común como mecanismo de control previo que otorga seguridad jurídica a los actores del sistema.

1.3. El Sistema Nacional de Cooperación Internacional y los Entes Territoriales

El Sistema Nacional de Cooperación Internacional constituye el eje articulador de la gestión de la cooperación en el país, organizado bajo un modelo de gobernanza multinivel. En él convergen entidades del orden nacional, gobiernos territoriales, organismos internacionales, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales y actores del sector privado. Esta configuración permite que la cooperación sea gestionada de manera más integral, aunque introduce retos significativos de coordinación entre actores con intereses, agendas y capacidades diferenciadas.

Desde una perspectiva empírica, esta estructura se materializa en un sistema de intervención de gran escala: el Sistema de Naciones Unidas en Colombia ejecutó USD 432 millones en 2025, con presencia en más de 800 municipios y 30 departamentos, a través de más de 460 proyectos activos (ONU Colombia, 2026). Sin embargo, el informe también señala una reducción del 13,9% en la ejecución de recursos entre 2024 y 2025, junto con una "reconfiguración de los flujos" que indica transformaciones más profundas en la arquitectura global de la cooperación.

APC-Colombia desempeña un papel fundamental como entidad rectora del sistema, encargada de coordinar la cooperación, definir lineamientos estratégicos y facilitar la interlocución entre el Estado colombiano y los actores internacionales. A nivel territorial, las mesas de cooperación constituyen instrumentos de articulación temática y territorial que permiten alinear agendas entre actores diversos. Sin embargo, la participación de los entes territoriales está marcada por profundas desigualdades en capacidades institucionales, lo que genera brechas territoriales en el acceso y aprovechamiento de los recursos de cooperación que el sistema todavía no ha logrado superar.

Capítulo II. La Policrisis Geopolítica y Sus Efectos en la AOD hacia Colombia

2.1. Lectura Materialista de la Historia de la Cooperación en Colombia

Colombia ha sido un país marcado por profundas desigualdades históricas y por una violencia perpetuada de manera estructural a lo largo de su desarrollo republicano. Estas condiciones no pueden entenderse como hechos aislados, sino como el resultado de procesos históricos ligados a la concentración de la tierra, la exclusión social, la debilidad institucional y la inserción desigual del país en la economía internacional. En este contexto, la acción internacional del Estado colombiano y la recepción de cooperación externa no pueden desligarse de estas condiciones estructurales.

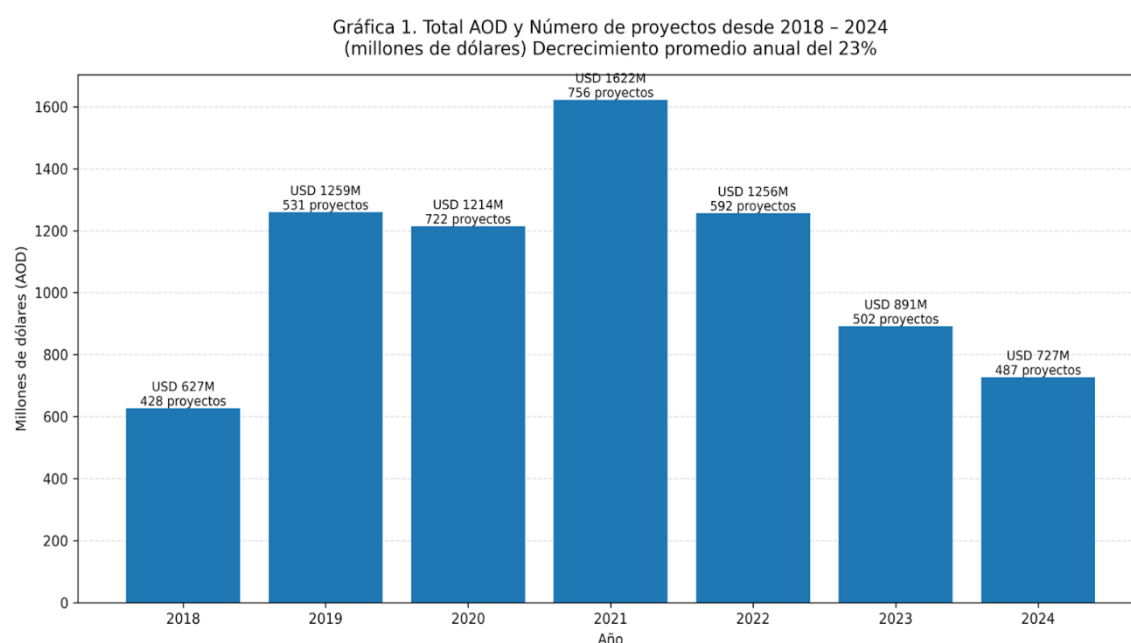
El enfoque materialista parte de la idea de que los procesos históricos no pueden comprenderse únicamente a partir de discursos políticos o narrativas institucionales. Como señala Marx (1859/1970), "no es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino, por el contrario, su ser social es lo que determina su conciencia". Aplicado al análisis de las relaciones internacionales, este enfoque permite observar que la política exterior de los Estados y los mecanismos de cooperación no son completamente neutrales: se encuentran influenciados por la estructura económica global y la distribución del poder entre las potencias.

Un ejemplo ilustrativo es el papel de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Colombia. Desde el Plan Colombia, gran parte de los recursos de cooperación han estado orientados a programas de seguridad, desarrollo alternativo y control del narcotráfico, respondiendo a intereses estratégicos más que a prioridades autónomamente definidas por el país receptor. Desde el materialismo histórico, este fenómeno puede interpretarse como una forma de instrumentalización de la

cooperación: los flujos de ayuda responden también a la necesidad de las potencias hegemónicas de reproducir un determinado orden político y económico.

La posición semiperiférica de Colombia dentro del sistema-mundo determina que su margen de autonomía en la gestión de la cooperación sea estructuralmente limitado. Como señala Wallerstein (2004), "el sistema-mundo moderno se estructura a partir de una división internacional del trabajo que separa a los países en zonas centrales, semiperiféricas y periféricas, cada una con distintos niveles de poder económico, político y tecnológico". Esta organización jerárquica condiciona los márgenes de acción de Colombia y limita su capacidad de definir autónomamente sus estrategias de desarrollo.

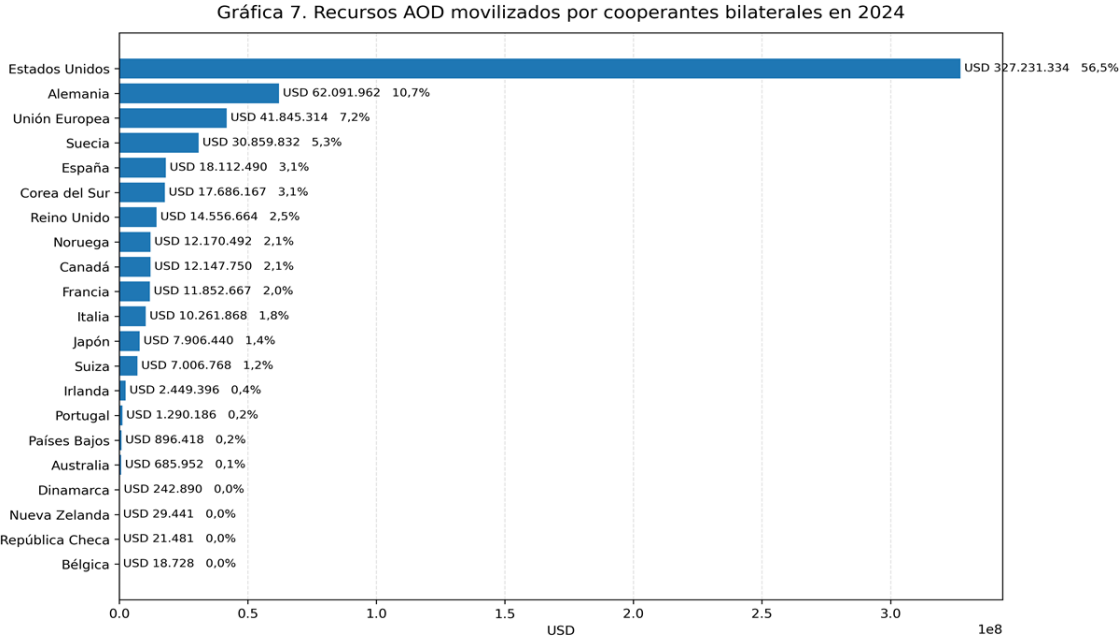
2.2. Análisis Empírico de la AOD: Tendencias 2021–2024



Fuente. Sistema de información Oficial de Cooperación Internacional con corte al 5 de mayo de 2025

El análisis empírico de la Ayuda Oficial al Desarrollo hacia Colombia durante el período 2021–2024 permite verificar cómo las transformaciones del orden internacional se traducen en ajustes concretos en los flujos de cooperación. La pandemia de COVID-19 no produjo una contracción inmediata de la AOD; por el contrario, 2021 registró un pico

excepcional de desembolsos, asociado a respuestas de emergencia sanitaria, estabilización económica e implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, este aumento tuvo un carácter coyuntural. A partir de 2022, en el marco de la guerra en Europa del Este y de la reconfiguración de prioridades estratégicas de los países donantes, se evidencia un decrecimiento sostenido de los flujos de cooperación hacia el país.



Fuente. Sistema de información Oficial de Cooperación Internacional con corte al 5 de mayo de 2025

Asimismo, el análisis de los cooperantes de Colombia revela una alta concentración de los recursos en pocos actores, siendo Estados Unidos el principal cooperante bilateral (con una participación ampliamente superior al resto), seguido por actores europeos como Alemania, la Unión Europea y Suecia. Desde una perspectiva materialista, esta concentración no es neutral ni accidental: refleja cómo las relaciones de poder en el sistema internacional se proyectan sobre los mecanismos de cooperación. Los países centrales no solo concentran la capacidad productiva y financiera, sino también la capacidad de definir

las agendas de cooperación, las prioridades temáticas y las condiciones bajo las cuales se otorgan los recursos.

Esta alta concentración de la dependencia en pocos actores expone al país a una vulnerabilidad estructural: cuando el actor central del sistema de cooperación colombiano redefine sus prioridades estratégicas, los efectos sobre el país receptor son inmediatos y de difícil gestión. La ausencia de una diversificación real de cooperantes limita la capacidad de negociación de Colombia y reduce su autonomía para orientar la cooperación recibida hacia sus propias prioridades de desarrollo.

2.3. El Concepto de Policrisis y la Teoría de la Estabilidad Hegemónica

La policrisis puede entenderse como una situación histórica en la cual múltiples crisis globales (económicas, políticas, energéticas, sanitarias y geopolíticas—)ocurren de manera simultánea e interdependiente, generando efectos acumulativos que superan la capacidad de respuesta de las instituciones tradicionales del sistema internacional. Este fenómeno no implica únicamente la coexistencia de crisis aisladas, sino su interacción sistémica, produciendo una inestabilidad estructural que afecta el funcionamiento de la economía global, la gobernanza internacional y los mecanismos de cooperación.

Desde la perspectiva de la teoría de la estabilidad hegemónica, Kindleberger (1973) argumenta que la estabilidad del sistema internacional depende de la existencia de una potencia hegemónica capaz de proveer bienes públicos globales como la estabilidad financiera, la apertura del comercio internacional y la coordinación de políticas económicas. Cuando el poder hegemónico entra en una fase de debilitamiento y emerge una transición hacia un sistema más multipolar, ninguna potencia asume plenamente la responsabilidad de sostener las instituciones internacionales ni de coordinar respuestas colectivas frente a las crisis globales. Este vacío de liderazgo fue uno de los factores que agravaron la Gran Depresión de los años treinta (Kindleberger, 1973).

En el escenario actual, el debilitamiento relativo del liderazgo multilateral de Estados Unidos y el ascenso de China como potencia global alternativa reproducen este vacío: China no ha asumido plenamente el rol de proveedor de bienes públicos internacionales, lo que genera la inestabilidad sistémica que Kindleberger identificó como determinante. Para países como Colombia, esta situación tiene implicaciones directas: los flujos de cooperación internacional pueden verse afectados por cambios en las prioridades estratégicas de los donantes, reducciones presupuestarias o reorientaciones hacia otras regiones consideradas más relevantes desde el punto de vista geopolítico.

2.4. La Policrisis como Fuente de Incertidumbre Estructural en la Cooperación

La hipótesis de una desinversión relativa en la AOD hacia Colombia no se plantea de manera especulativa, sino que está sustentada en datos oficiales provenientes del Sistema de Información de Cooperación Internacional. Desde una perspectiva materialista, este comportamiento resulta coherente con la idea de que las relaciones sociales y políticas están condicionadas por las estructuras materiales de producción y acumulación. La cooperación internacional, lejos de ser un instrumento puramente altruista, responde a las dinámicas de reproducción del capital y a los intereses estratégicos de los Estados hegemónicos. Cuando las condiciones materiales del sistema cambian, el capital busca perpetuarse, y esto se traduce en menor cooperación internacional con los países más necesitados.

El carácter interdependiente de la policrisis puede observarse en tres fenómenos recientes. Primero, la pandemia de COVID-19, que generó una crisis sanitaria global acompañada de profunda recesión económica y obligó a los Estados a redirigir recursos hacia la recuperación interna. Segundo, la guerra entre Rusia y Ucrania iniciada en 2022, que provocó una crisis energética y alimentaria global que impactó las economías nacionales y obligó a muchos países donantes a priorizar la estabilización de sus propios mercados. Tercero, la intensificación de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y

China, que ha generado una reconfiguración de alianzas internacionales e influido en la distribución de los recursos de cooperación y asistencia.

La policrisis no solo modifica los montos de la ayuda, sino que revela la naturaleza profundamente política, histórica y materialista de la cooperación internacional: un instrumento que, en momentos de estabilidad, puede operar como mecanismo de legitimación del orden global, pero que, en escenarios de crisis sistémica, se reorienta prioritariamente hacia la preservación del núcleo del sistema, aun a costa de profundizar las vulnerabilidades de los países históricamente dependientes.

Para Colombia, estas consecuencias son directas. Programas centrales de la agenda nacional como por ejemplo la implementación del Acuerdo de Paz, la atención a poblaciones migrantes, o el desarrollo rural en territorios marginados han sido diseñados y ejecutados con dependencia significativa de recursos de cooperación internacional. Cuando esos recursos se vuelven más volátiles, más condicionados políticamente y menos previsibles, la planificación de largo plazo se ve comprometida, la sostenibilidad de los programas queda en entredicho y la capacidad del Estado para cumplir sus compromisos de desarrollo y paz se debilita.

Capítulo III. Desafíos Jurídicos Estructurales en la Cooperación Internacional en Colombia

3.1. El Decreto 1651 de 2021 y los Vacíos Normativos frente a la Filantropía Privada Internacional

El análisis del sistema de cooperación internacional en Colombia exige detenerse en el Decreto 1651 de 2021, cuyo valor radica en haber precisado aspectos fundamentales del régimen jurídico aplicable a los fondos provenientes de auxilios o donaciones internacionales. Este decreto compila definiciones, procedimientos y requisitos esenciales para la protección jurídica de los recursos de cooperación, especialmente en materia de exención de impuestos, tasas y contribuciones.

El decreto puede ser entendido como una pieza de articulación entre el derecho tributario, el derecho administrativo y la política pública de cooperación internacional. Desde la perspectiva tributaria, ordena la procedencia de exenciones y condiciona su reconocimiento al cumplimiento de requisitos específicos; desde la perspectiva administrativa, establece la necesidad de registro, certificación y verificación institucional; y desde la perspectiva de política pública, contribuye a que los recursos externos se alineen con programas de utilidad común y con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes territoriales y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional.

Precisamente porque el decreto avanzó en la formalización de la cooperación, también hace visible un problema que antes podía pasar inadvertido: la insuficiencia normativa frente a los recursos filantrópicos de origen estrictamente privado. El esquema diseñado contempla con relativa claridad la actuación de gobiernos extranjeros, entidades públicas de otros Estados, organismos internacionales y entidades ejecutoras autorizadas. Sin embargo, la filantropía privada internacional aporta de fundaciones privadas,

filántropos individuales, patrimonios corporativos o fondos híbridos no encaja de manera fluida dentro de los procedimientos diseñados, que fueron concebidos primordialmente para una cooperación de naturaleza interestatal o multilateral.

El resultado es un vacío normativo que se manifiesta en múltiples dimensiones: no existen criterios normativos suficientemente precisos para acreditar la naturaleza filantrópica de un donante privado internacional; no hay un procedimiento diferenciado y explícito para el registro de sus aportes; no se han definido los filtros objetivos necesarios para distinguir entre donaciones genuinamente orientadas al interés general y operaciones que, bajo apariencia filantrópica, persiguen ventajas tributarias o estratégicas; y no existen mecanismos específicos para prevenir que estos canales sean utilizados para el lavado de activos.

Este vacío normativo adquiere dimensión especialmente preocupante en el contexto de la contracción de la AOD descrita en el capítulo anterior. En un escenario en que la ayuda oficial muestra una tendencia sostenida de decrecimiento, la filantropía privada internacional no puede seguir siendo tratada como fuente marginal de financiación del desarrollo. A escala global, las grandes fundaciones filantrópicas y los fondos de impacto social se han consolidado como actores con una capacidad de movilización de recursos comparable, en algunos sectores, a la de los propios Estados donantes (Moran, 2014; Callahan, 2017). Colombia, que enfrenta necesidades persistentes en materia de desarrollo territorial, paz, cambio climático y reducción de desigualdades, podría beneficiarse significativamente de estos flujos si contara con un marco normativo que ofreciera claridad, seguridad jurídica y mecanismos de validación institucional.

La ausencia de este marco tiene consecuencias en ambas direcciones. Por un lado, genera incertidumbre para los donantes privados internacionales, que no encuentran en el ordenamiento colombiano una hoja de ruta suficientemente clara sobre cómo formalizar

sus aportes, qué requisitos deben cumplir y cómo acceder a los beneficios tributarios. Por otro lado, genera inseguridad jurídica para la administración pública, que carece de criterios normativos homogéneos para evaluar, admitir, registrar y supervisar los aportes de filantropía privada internacional bajo estándares que garanticen transparencia, integridad y alineación con el interés general.

El desafío central no consiste simplemente en "permitir" la participación del sector privado, sino en construir un marco normativo que regule de manera diferenciada, rigurosa y funcional la recepción de recursos filantrópicos internacionales. Esto supone: definir requisitos específicos para acreditar la naturaleza filantrópica del donante, establecer procedimientos expresos para el registro de estos recursos, fijar criterios objetivos para verificar la destinación a programas de utilidad común, precisar los controles sobre su ejecución y clarificar las condiciones para el acceso a beneficios tributarios, todo ello con el propósito adicional de prevenir el uso de estos canales para el lavado de activos.

3.2. Coordinación entre Actores Involucrados en la Cooperación Internacional

Más allá del problema específico de la filantropía privada, el análisis del sistema de cooperación colombiano identifica un desafío estructural de coordinación institucional que atraviesa todo el sistema. La multiplicidad de actores involucrados (APC-Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, entidades sectoriales, entes territoriales, organismos internacionales, ONG, sector privado) genera tensiones de coordinación que el marco normativo actual no resuelve de manera completamente satisfactoria.

El principio de coordinación, reconocido como uno de los ejes estructurales del sistema, opera con mayor eficacia en el nivel central que en el nivel territorial, donde las brechas institucionales siguen siendo determinantes. Los entes territoriales con menores capacidades institucionales no solo tienen menos posibilidades de acceder a recursos de cooperación, sino también menos herramientas para cumplir con los requisitos formales

que el sistema exige, lo que perpetúa las desigualdades territoriales en el aprovechamiento de la ayuda externa.

Desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda, este conjunto de desafíos pone en cuestión el cumplimiento de los principios de la Declaración de París en el contexto colombiano. El principio de apropiación nacional se ve erosionado cuando los flujos de cooperación son volátiles e impredecibles. El principio de alineación se debilita cuando los donantes condicionan sus aportes a criterios geopolíticos o estratégicos externos a la agenda nacional. Y el principio de rendición de cuentas mutua pierde efectividad cuando los flujos son discontinuos y cuando los mecanismos de seguimiento y evaluación del sistema no tienen la robustez necesaria para generar aprendizajes institucionales sistemáticos.

Conclusiones

Capítulo I: Trayectoria y Bases Jurídicas de la Cooperación Internacional en

Colombia

El análisis del primer capítulo permite afirmar, con fundamento histórico y jurídico, que la cooperación internacional en Colombia no puede comprenderse como una política pública de diseño reciente ni como un fenómeno espontáneo de solidaridad entre naciones. Por el contrario, se trata del resultado de una construcción acumulativa, profundamente condicionada por las estructuras del poder global, por las transformaciones internas del Estado colombiano y por la posición que el país ha ocupado históricamente dentro del sistema internacional.

En sus primeras etapas, la cooperación estuvo determinada por la lógica de la Guerra Fría. Bajo un discurso de progreso y modernización, se canalizaban recursos condicionados al mantenimiento de la alineación política con el bloque occidental. Colombia asumió un rol predominantemente receptor y pasivo, con escasa capacidad para definir autónomamente las prioridades de la cooperación que recibía. Esta condición estructural de dependencia se consolidó como rasgo característico del sistema durante décadas, y sus efectos se proyectan incluso sobre el presente. La dependencia histórica se explica, en parte, desde la teoría del sistema-mundo de Wallerstein: Colombia ha ocupado una posición semiperiférica dentro de una estructura jerárquica global, y la cooperación ha contribuido frecuentemente a reproducir relaciones de dependencia económica y política.

La promulgación de la Constitución de 1991 representó un punto de inflexión determinante, al habilitar a los entes territoriales para intervenir activamente en la gestión de la cooperación. Sin embargo, esta apertura formal no se tradujo automáticamente en participación efectiva y equitativa: las brechas en capacidades institucionales entre

municipios y departamentos generaron —y siguen generando— desigualdades profundas en el acceso y el aprovechamiento de los recursos de cooperación.

En el plano de la política pública, la evolución desde el CONPES 2768 de 1995 hasta el CONPES 4091 de 2022 evidencia una transformación conceptual significativa: de un enfoque centrado en la captación y coordinación de recursos hacia un modelo orientado a la generación de capacidades institucionales en los territorios. La creación de APC-Colombia en 2011 y el Decreto 1651 de 2021 representan hitos de institucionalización que otorgan mayor coherencia y legitimidad al sistema, aunque también hacen visibles sus límites normativos frente a nuevas formas de financiación privada internacional.

En definitiva, Colombia ha construido a lo largo de décadas un sistema de cooperación que es, al mismo tiempo, más robusto y más frágil de lo que aparenta. Más robusto, porque cuenta hoy con una arquitectura institucional y jurídica que le otorga coherencia y legitimidad. Más frágil, porque esa arquitectura fue diseñada para un entorno internacional que está cambiando aceleradamente, y porque sus bases históricas de dependencia estructural la hacen especialmente vulnerable ante las transformaciones del orden global.

Capítulo II: La Policrisis Geopolítica y Sus Efectos en la AOD hacia Colombia

Las conclusiones del segundo capítulo son las más exigentes en términos analíticos, pues implican conectar fenómenos de escala global con consecuencias concretas sobre el sistema de cooperación de un país específico. El argumento central es el siguiente: la contracción y reorientación de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo hacia Colombia no es un fenómeno coyuntural ni meramente estadístico, sino la expresión empírica de transformaciones estructurales en el orden internacional que tienen su explicación teórica en la combinación del concepto de policrisis con la teoría de la estabilidad hegemónica de Kindleberger.

La policrisis en la que la pandemia de COVID-19, la guerra entre Rusia y Ucrania, la crisis energética y alimentaria, la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, y la profundización de la crisis climática interactúan y se retroalimentan configurando un entorno internacional de complejidad y volatilidad sin precedentes en las últimas décadas. Desde la teoría de la estabilidad hegemónica, este escenario puede interpretarse como el resultado de una transición hegemónica en curso: el debilitamiento relativo del liderazgo multilateral de Estados Unidos, sin que China haya asumido plenamente el rol de proveedor de bienes públicos internacionales, genera el vacío de liderazgo que Kindleberger identificó como factor determinante de la inestabilidad sistémica.

Para Colombia, las implicaciones de esta transición son directas y verificables empíricamente. El año 2021 registró un pico excepcional de desembolsos asociado a la respuesta a la pandemia y al Acuerdo de Paz; a partir de 2022, se evidencia una tendencia sostenida de decrecimiento. La alta concentración de la AOD en un número reducido de donantes (con Estados Unidos en posición dominante) expone al país a una vulnerabilidad estructural que la teoría del sistema-mundo permite comprender en profundidad.

La cuestión que surge con urgencia es si Colombia tiene la capacidad institucional y política de avanzar hacia una diversificación real de sus socios de cooperación, reduciendo su dependencia estructural de un número reducido de actores. Esta diversificación no es solo deseable desde el punto de vista estratégico; es una condición necesaria para que el sistema de cooperación colombiano pueda mantener su eficacia y resiliencia en un entorno internacional cada vez más incierto. La policrisis geopolítica no es un fenómeno pasajero; representa una transformación estructural del orden internacional que probablemente se extenderá durante años o décadas, y que exige una revisión profunda del modelo de cooperación colombiano.

Capítulo III: Desafíos Jurídicos Estructurales en la Cooperación Internacional en Colombia

Las conclusiones del tercer capítulo son las que más directamente conectan el análisis académico con la práctica institucional de la cooperación. El argumento central puede formularse de la siguiente manera: el principal desafío jurídico estructural de la cooperación en Colombia no reside solo en la insuficiencia de recursos o en la volatilidad de los flujos, sino en la incapacidad del ordenamiento jurídico vigente para adaptarse con la rapidez necesaria a las transformaciones contemporáneas de los actores y de las fuentes de financiación del desarrollo. Esta brecha entre el derecho y la realidad produce consecuencias concretas que afectan tanto la eficacia como la legitimidad del sistema.

El Decreto 1651 de 2021 consolidó un esquema jurídico coherente para la gestión de recursos provenientes de gobiernos extranjeros, agencias oficiales de cooperación y organismos multilaterales. Sin embargo, revela sus limitaciones cuando se analiza el tratamiento que dispensa a los recursos filantrópicos de origen estrictamente privado. El resultado es un vacío normativo que se manifiesta en la ausencia de criterios para acreditar la naturaleza filantrópica de donantes privados internacionales, de procedimientos diferenciados para el registro de sus aportes y de mecanismos para prevenir el uso de estos canales para el lavado de activos.

Este vacío adquiere dimensión especialmente preocupante en el contexto de contracción de la AOD. La filantropía privada internacional no puede seguir siendo tratada como fuente marginal de financiación del desarrollo: Colombia podría beneficiarse significativamente de estos flujos si contara con el marco normativo adecuado. En definitiva, el fortalecimiento del sistema de cooperación ya no puede limitarse a mejorar la coordinación operativa entre actores existentes o a optimizar la ejecución de modalidades tradicionales de ayuda. El desafío central es de naturaleza jurídica y estructural: se trata de

construir un ordenamiento normativo que sea capaz de reconocer, regular e integrar las nuevas formas de financiación del desarrollo que están emergiendo en el escenario global, con la misma rigurosidad con la que regula la cooperación oficial tradicional.

El sistema de cooperación colombiano ha recorrido un largo camino desde los esquemas asistencialistas de la Guerra Fría. Pero la magnitud de los desafíos que enfrenta hoy la policrisis geopolítica, la contracción de la AOD, los vacíos normativos frente a nuevos actores y la persistencia de desigualdades territoriales exige que ese camino continúe con mayor ambición, mayor rigor jurídico y mayor capacidad de adaptación a un entorno internacional que ya no volverá a ser el mismo que condicionó el diseño del sistema.

Referencias

- Callahan, D. (2017). *The givers: Wealth, power, and philanthropy in a new gilded age*. Knopf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2016). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2018). *La cooperación internacional en América Latina*. Naciones Unidas.
- Colombia, Constitución Política [Const]. Arts. 1, 287, 288. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Colombia. Decreto 1651 de 2021. Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con los fondos provenientes de auxilios o donaciones de entidades o gobiernos extranjeros. Diario Oficial 51.820.
- Colombia. Ley 788 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial. Diario Oficial 45.046.
- Colombia. Ley 2010 de 2019. Ley de crecimiento económico. Diario Oficial 51.179.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (1995). Documento CONPES 2768. Programa de cooperación internacional de Colombia. Gobierno de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). Documento CONPES 4091. Política para el fortalecimiento de la asistencia técnica territorial. Gobierno de Colombia.
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A., & Tierney, M. J. (2018). Apples and dragon fruits: The determinants of aid and other forms of state financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*, 62(1), 182–194. <https://doi.org/10.1093/isq/sqx052>

- Easterly, W. (2006). *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Penguin Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Kindleberger, C. P. (1973). *The world in depression 1929–1939*. University of California Press.
- Lawrence, F., MacAskill, E., & Rushe, D. (2022). The age of the polycrisis. *The Guardian*.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. En A. Cafruny & G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community* (pp. 391–410). Lynne Rienner.
- Marx, K. (1970). Preface to *A contribution to the critique of political economy*. Progress Publishers. (Obra original publicada en 1859)
- Mawdsley, E. (2012). *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*. Zed Books.
- Moran, M. (2014). Private foundations and development partnerships: American philanthropy and global development agendas. *African Affairs*, 113(452), 1–22. <https://doi.org/10.1093/afraf/adt083>
- Nivia-Ruiz, F., & Ramos Héndez, I. (2015). Balance on the international cooperation for development given and received by Colombia: Coherence between goals and outcomes in the period 2010–2014. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(1), 93–124. <https://doi.org/10.21500/23825014.2234>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. OCDE.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] Colombia. (2026). *Informe anual de resultados 2025: Sistema de Naciones Unidas en Colombia*. ONU.

- Páez Rincón, A. D. (2017). El triángulo del éxito como nueva herramienta de cooperación internacional para APC-Colombia a partir del año 2015: Ventajas y desventajas [Trabajo de grado]. Universidad del Rosario.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2020). Informe de seguimiento a proyectos de cooperación internacional en Colombia. PNUD.
- Riddell, R. C. (2007). Does foreign aid really work? Oxford University Press.
- Ruiz, P. (2018). La agenda de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia (2010–2018). En Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia (pp. 173–191). Universidad Externado de Colombia.
- Tassara, C. (2011). Experiencias exitosas de desarrollo social en la cooperación internacional: Lecciones aprendidas en el caso de Colombia. En Migración, desarrollo humano e internacionalización (pp. 85–109). Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Tickner, A. B., & Borda Guzmán, S. (2011). Relaciones internacionales y política exterior de Colombia. Ediciones Uniandes. <https://hdl.handle.net/1992/8212>
- Tooze, A. (2022, julio 28). Welcome to the world of the polycrisis. Financial Times. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>
- Wallerstein, I. (1974). The modern world-system I: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century. Academic Press.
- Wallerstein, I. (2004). World-systems analysis: An introduction. Duke University Press.