

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

Rol de la Cooperación Técnica Internacional en la política exterior del Perú

PRESENTADO POR:

Irina Marizela Encarnación Chávez

ASESORES:

Temático: Consejero del SDR Alejandro Julio Rodríguez Valencia

Metodológico: Dra. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 9 de noviembre del 2020

RESUMEN

La Cooperación Técnica Internacional (CTI) se constituye como un importante componente de la política exterior peruana, por medio de la cual se contribuye al desarrollo sostenible y a la integración regional, y, a su vez, permite compartir experiencias, buenas prácticas, capacidades y conocimientos técnicos en apoyo de los objetivos de desarrollo integral de los países.

En ese sentido, el Perú, en su condición de País de Renta Media Alta y país dual, es decir, tanto receptor como oferente de CTI, busca lograr una gestión más eficaz de la cooperación dirigida a la gestión de resultados para la reducción de las brechas estructurales.

Palabras clave: cooperación técnica internacional, desarrollo sostenible, política exterior

ABSTRACT

International Technical Cooperation (ITC) is constituted as an important component of Peruvian foreign policy, through which it contributes to sustainable development and regional integration, and, in turn, allows the sharing of experiences, good practices, capacities and knowledge. technicians in support of the integral development objectives of the countries.

In this sense, Peru, in its condition as a High Middle Income Country and a dual country, that is, both a recipient and a provider of STI, seeks to achieve a more effective management of cooperation aimed at managing results for the reduction of structural gaps.

Key words: international technical cooperation, sustainable development, foreign policy

LISTA DE ACRÓNIMOS

AAA	Agenda de Acción de Accra
AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba
AGCDE	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AGD	Agendas Globales de Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
ALPRO	Alianza para el Progreso
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CND	Carácter No Vinculante
CNS	Cooperación Norte-Sur
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
COP	Conferencia de las Partes
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTI	Cooperación Técnica Internacional
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CTr	Cooperación Triangular
DPCTI	Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional
EE. UU.	Estados Unidos
ENIEX	Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial

IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
INB	Ingreso Nacional Bruto
INP	Instituto Nacional de Planificación
IPREDAS	Instituciones Privadas sin fines de lucro, Receptoras de donaciones de carácter Asistencial o Educativo provenientes del Exterior
LOF	Ley de Organización y Funciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINSA-OFIGE	Ministerio de Salud - Oficina de Financiamiento, Inversiones y de Cooperación Externa
MIPRE	Ministerio de la Presidencia
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NN. UU.	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCI	Oficina de Cooperación Internacional
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRMA	País de Renta Media Alta
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SECTI	Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional
SIGCTI	Sistema Integrado de Gestión de la CTI
SINDCINR	Sistema Nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional No Reembolsable

SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico N° 1 Umbral de clasificación de los países según el nivel de ingresos, 2019-2020.....	33
Gráfico N° 2 Agendas Globales de Desarrollo (AGD)	50
Gráfico N° 3 Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	51
Gráfico N° 4 Ámbitos del Programa de Acción	54
Gráfico N° 5 Ruta de la eficacia de la cooperación.....	57
Gráfico N° 6 Dimensiones de la cooperación internacional.....	72
Gráfico N° 7 Tipos de cooperación técnica internacional.....	75
Gráfico N° 8 Principales países cooperantes de América Latina y el Caribe.....	79
Gráfico N° 9 Evolución de la CINR ejecutada en el Perú, por tipo, 2005-2018.....	80
Gráfico N° 10 Principales fuentes cooperantes, por tipo de CTI ejecutada, 2018	83
Gráfico N° 11 Principios básicos y orientadores de la PNCTI, 2012	86
Gráfico N° 12 Principios básicos de la DPCTI, 2019	89
Gráfico N° 13 Sistema Nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR).....	96
Gráfico N° 14 Fases del funcionamiento del sistema.....	98
Gráfico N° 15 AOD neta recibida como porcentaje del PBI, 2008-2018	116
Gráfico N° 16 Áreas prioritarias para la CTI, 2019	117
Gráfico N° 17 Pilares estratégicos para la orientación de la oferta, 2019	118
Cuadro N° 1 Prioridades de la PNCTI, 2012	87
Cuadro N° 2 Lineamientos de la Declaración de Política de Cooperación Técnica, 2019 .	89
Cuadro N° 3 Alineamiento de la PNCTI y el PEDN.....	107
Cuadro N° 4 Alineamiento de la PNCTI y el PEDN.....	112
Cuadro N° 5 Alineamiento de la PNCTI y la PGG	113
Cuadro N° 6 Catálogo de Oferta Peruana de CTI, 2020	119
Cuadro N° 6 Objetivo y acciones estratégicas	122
Cuadro N° 6 Objetivo y acciones estratégicas institucionales	124

ÍNDICE

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
LISTA DE ACRÓNIMOS	3
LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS	6
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	12
1.1. Teorías de relaciones internacionales y su relación con la cooperación internacional	12
1.1.1. Realismo	13
1.1.2. Liberalismo	15
1.1.3. Constructivismo	17
1.2. Definiciones de cooperación internacional	18
1.2.1. Cooperación	19
1.2.2. Cooperación Internacional (CI)	20
1.2.3. Cooperación Técnica Internacional (CTI)	21
1.2.4. Cooperación Financiera Internacional	21
1.2.4.1. Cooperación Financiera Reembolsable	22
1.2.4.2. Cooperación Financiera No Reembolsable.....	22
1.2.5. Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)	22
1.2.5.1. Instrumentos de la CID	24
1.2.5.2. Clasificación de la CID	25
1.2.6. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)	27
1.3. Conceptos de desarrollo	28
1.3.1. Desarrollo económico	29
1.3.2. Desarrollo humano	30
1.3.3. Desarrollo sostenible	31
1.3.4. Eficacia del desarrollo	32
1.4. Clasificación de país por ingresos	32

CAPÍTULO II: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ.....	34
2.1. Origen y evolución histórica de la cooperación internacional	35
2.1.1. Principios guías para la cooperación internacional	46
2.1.2. Agendas globales de desarrollo y la cooperación internacional.....	48
2.2. Evolución político-jurídica de la cooperación internacional en el Perú.....	59
2.2.1. Dimensión y clasificación de la cooperación internacional	72
2.2.2. Modalidades de ejecución de la cooperación internacional	76
2.2.3. Principales fuentes cooperantes.....	78
2.3. Marco Normativo de la cooperación internacional en el Perú.....	83
2.3.1. Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI)	84
2.3.2. Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional (DPCTI).....	87
2.3.3. Base legal vigente de la cooperación internacional en el Perú	90
2.3.3.1. Decreto Legislativo N° 719: Ley de Cooperación Técnica Internacional	91
2.3.3.2. Ley N° 27692: Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).....	93
2.3.3.3. Ley N° 28875: Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR)	94
2.3.3.3.1. Decreto Supremo N° 027-2019-RE: Reglamento del SINDCINR.....	96
2.3.3.4. Ley N° 29357: Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (LOF del MRE)	98
2.4. Factores que incentivan la cooperación internacional y la importancia que tiene para el Perú.....	99
 CAPÍTULO III: COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA.....	 103
3.1. Cooperación internacional como herramienta de Política Exterior en el Perú...104	
3.2. Agenda 2030 y la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional	107
3.3. Rol del Perú respecto a la cooperación internacional.....	110
3.3.1. Articulación de la cooperación internacional con las Políticas de Estado	111
3.3.1.1. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)	112
3.3.1.2. Política General de Gobierno (PGG).....	112
3.3.2. Rol dual del Perú: receptor y oferente	113

3.4. Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en la implementación de la Agenda 2030 a través de la cooperación internacional.....	120
3.4.1. Objetivos de la Política Exterior del Perú y la cooperación internacional	121
3.4.1.1. Plan Estratégico Sectorial Multianual.....	121
3.4.1.2. Plan Estratégico Institucional (PEI).....	123
CONCLUSIONES.....	125
BIBLIOGRAFÍA.....	126

INTRODUCCIÓN

En la configuración del actual sistema internacional resulta indiscutible la enorme importancia que ha tomado la cooperación internacional para el desarrollo, hasta el punto de que con el paso de las décadas se ha logrado conformar un sistema y una compleja red de actores, instituciones, organismos y mecanismos orientados a este objetivo. Tal importancia, en buena medida, se sustenta gracias a la diversificación de la agenda internacional que actualmente va mucho más allá de temas económicos y de seguridad, incluyendo temas de desarrollo, sostenibilidad, eficacia y gobernabilidad.

En este sentido, por medio de la presente investigación se busca contribuir con un tema de suma pertinencia, como lo es la cooperación internacional para el desarrollo. Así, para el análisis, primero se realizará una descripción de los factores que llevaron al surgimiento de la cooperación, cómo se orientó hacia un enfoque de desarrollo, y ver que elementos han configurado el actual sistema de la cooperación internacional.

Cabe mencionar que la cooperación internacional ha adquirido una importancia central al ser un medio efectivo a través del cual se puede lograr un desarrollo sostenible, según se planteó en las Agendas Globales de Desarrollo, en especial en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con ello, el análisis se daría en el marco de la condición de País de Renta Media Alta (PRMA) y en su rol dual, es decir, tanto receptor como oferente de Cooperación Técnica Internacional (CTI).

Analizar el rol de la cooperación en el país permite determinar la necesidad conocer su capacidad, a través de su efecto catalizador y rol complementario con las necesidades y prioridades nacionales en materia de desarrollo; concretamente, para la mejora de la calidad de vida bajo el principio de “no dejar a nadie atrás”.

En ese sentido, el Perú reconoce a la cooperación internacional como un importante componente de la Política Exterior, y la considera complementaria a los esfuerzos nacionales para la reducción de brechas de desarrollo. Ello se ve reflejado en los múltiples documentos de planes y políticas, sean a nivel de gobierno o sectoriales. Además, la cooperación para un país como el Perú tiene un rol complementario a las medidas llevadas a cabo por el gobierno, y se ha consolidado como un pilar, fundamental, de la política exterior, el cual se ve reflejado

en sus instrumentos de políticas sectoriales.

La metodología empleada en esta investigación es de tipo deductivo-explicativo, dado que, a partir de cuestiones generales y de contextos históricos particulares, se determina el rol de la cooperación internacional para el desarrollo. Es por ello por lo que la metodología utilizada se basa en la revisión bibliográfica de fuentes especializadas en la temática planteada. Para ello, la investigación consta de tres capítulos, que a grandes rasgos expone el marco teórico de la cooperación internacional, la evolución de ésta en el ámbito internacional y en el Perú, y, finalmente, el rol de ésta como herramienta de política exterior.

El objeto del primer capítulo es presentar las teorías de relaciones internacionales en las que se sustenta el fomento de la cooperación internacional, así como explicar los conceptos básicos y definiciones generales que servirán para un mejor entendimiento del resto del documento.

En el segundo capítulo se desarrolla la evolución de la cooperación internacional a nivel global y en el Perú, para analizar el contexto en la cual nace, presentar la visión inicial que se tenía de ésta, quienes fueron los primeros cooperantes y con qué finalidad fue formulada. Así como un análisis del marco normativo de la cooperación que rige en el país, para determinar los factores que la incentivaron, así como su rol e importancia.

En el tercer capítulo se aborda más a fondo sobre el rol de la cooperación internacional como instrumento de política exterior peruana, para ello estudia la vinculación y alineación de esta con la Agenda 2030, las políticas de estado, y los objetivos estratégicos de política exterior. Además, se busca exponer el rol que tiene en el cumplimiento de la Agenda 2030, desde el punto de vista de la política exterior, con ello se pretende determinar el rol del Perú frente a la CID, especialmente dado el nuevo rol dual que tiene, y como se vincula con el logro de los objetivos estratégicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

Para abordar el tema de la cooperación internacional se considera necesario iniciar con una aproximación a las teorías de las relaciones internacionales en las cuales encuentra su sustento. Estas teorías se presentan como instrumentos que permiten comprender la justificación de la cooperación internacional, así como su funcionamiento y el papel que cumple en el contexto internacional.

Al respecto, en el presente capítulo se busca exponer los principales motivos que llevan a los Estados a cooperar entre sí, desde el marco teórico propuesto por tres escuelas de las relaciones internacionales: realismo, liberalismo y constructivismo. Ello con la finalidad de que más adelante se pueda entender los motivos por los cuales el Perú entra en la dinámica de la cooperación internacional y como evoluciona esta.

De igual manera, se presentarán definiciones de los conceptos que suelen ser más utilizados al estudiar esta materia, ya sea por los principales actores o por el sector académico. El explicar los conceptos básicos y definiciones generales de cooperación, ayuda y desarrollo servirá para tener un mejor entendimiento del resto del documento.

1.1. Teorías de relaciones internacionales y su relación con la cooperación internacional

Al tratar de entender la dinámica de la cooperación bajo el enfoque de las relaciones internacionales se debe tener presente que para hablar de las teorías en las cuales se enmarca el concepto de cooperación internacional uno debe remontarse a los albores del siglo XX, dado que es a partir de la Primera Guerra Mundial, que están adquiriendo el valor de una disciplina científica (Jiménez, 2003, p. 116).

Con el surgimiento de la Liga de las Naciones y posteriormente con el establecimiento de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales creadas en función a esta, se promueve una integración entre estados. Primero surgió como una forma en la que los estados más grandes ejerzan su esfera de influencia. Ello, fue evolucionando con el tiempo

hacia fines de la guerra fría y ahora con un enfoque orientado al desarrollo (Jiménez, 2003, p. 120).

El objeto central de la teoría de las relaciones internacionales es permitir explicar y/o reflejar la realidad del mundo y responder a la existencia de diferentes visiones del mismo a partir de elementos propios de las relaciones internacionales, condicionados por el contexto de la realidad que los diversos enfoques teóricos buscan privilegiar (Jiménez, 2003, p. 117).

Así, para poder explicar a la cooperación internacional a partir de las teorías de las relaciones internacionales, se hace uso de las dinámicas establecidas entre los estados en el marco del Sistema Internacional, las cuales suelen ser relaciones de conflicto o cooperación. Teniendo en cuenta ello, cabe señalar que la cooperación no nace del altruismo puro, por lo que se procede a analizar el porqué y las razones que llevan a los estados a cooperar bajo los diversos enfoques de las relaciones internacionales (Ayllón, 2007, p. 40, 2011, pp. 2-3).

Tomando ello como referencia, en el presente capítulo se expondrán los postulados de las principales escuelas teóricas de relaciones internacionales, y su postura frente a la cooperación internacional. Para lo cual se prioriza el análisis de los enfoques del realismo, liberalismo y constructivismo.

1.1.1. Realismo

La escuela realista postula al escenario mundial como anárquico, dado que carece de un monopolio de poder, lo cual conlleva a una lucha constante por el control de este, así, el fin último de los estados será alcanzar el mayor nivel de poder dentro del escenario internacional. Por ello, para los realistas los estados son considerados como los principales y únicos actores en el escenario internacional, quienes buscarán influir en el resto de actores, justamente con el afán de aumentar su poder, con lo que la cooperación y la ayuda internacional se vuelve difícil de lograr, y se transforma en un instrumento para alcanzar una mayor área de influencia (Ayllón, 2007, p. 42).

Los autores de esta escuela tienen en común tres elementos centrales en el planteamiento de sus ideas, los cuales son: el estatismo, al considerar al estado como el eje central de la política internacional en un contexto anárquico; la sobrevivencia, como el objetivo básico de todos los estados así como su interés nacional supremo; y, la autoayuda, dado

que al no haber una autoridad suprema cada estado debe velar por sí mismo (Dunne & Schmidt, 2001, p. 173).

Entonces en el marco del realismo, la única finalidad por la que un estado brinda cooperación internacional será para actuar según la conveniencia de sus propios intereses. Por ello para esta escuela, la política de los estados será la de ayudarse a sí mismos, lo cual como ya se mencionó dificulta el fomento de cooperación entre estados (Jiménez, 2003, p. 122).

Dado que el escenario mundial, bajo esta perspectiva, es anárquico, en la cual prevalece la lucha por el alcanzar poder en la relación entre estados, la cooperación puede ser vista como contraproducente al brindar apoyo desinteresadamente, lo cual iría en contra de sus principios, y, que, además, brinda herramientas para que otro estado aumente su poder (Jiménez, 2003, p. 125).

Es por ello por lo que, bajo el enfoque realista, la cooperación será entendida como una herramienta orientada a satisfacer los propios intereses de los estados, dejando en un segundo plano la idea principal de la misma, que es, brindar apoyo a los estados que no han alcanzado un mayor desarrollo.

En términos empíricos, algunos autores encuentran cinco variables que permiten explicar la asignación de la cooperación bajo el enfoque de la maximización de seguridad bajo la teoría realista de las relaciones internacionales (Pauselli, 2013, pp. 81-83).

En primer lugar, se debe pensar en la variable geográfica, la cual se relaciona con el interés egoísta del estado oferente, al buscar construir y/o consolidar un área de influencia y así maximizar su seguridad frente a un peligro potencial por parte de los países cercanos. Dado que, al contribuir con los estados vecinos, en el marco de buenas relaciones se reduce la probabilidad de que se generen tensiones que puedan afectar la soberanía del estado oferente.

La segunda variable para tener presente es el comercio bilateral alcanzado entre el estado oferente y el receptor, que se presenta como instrumento de promoción del interés nacional del estado oferente de cooperación. En específico, el interés económico al

entenderse a la capacidad económica de un país como parte de su poder y/o influencia que puede generar.

Como tercera variable se encuentra al grado de cercanía, al ser visto como la potencial alianza generada entre los oferentes y receptores. Bajo la teoría realista, el juego de poder cobra un rol importante al promover la coincidencia de preferencias. Así, la cooperación entonces se configura como un instrumento de persuasión, que tiene como fin el generar y/o mantener cierto grado de afinidad entre los intereses de los estados.

La cuarta variable hace referencia a la existencia o no de un sistema internacional, al considerar la distribución de las capacidades como el principal factor explicativo en la asignación de preferencias y restricciones de los estados. Así, la capacidad explicativa de las estructuras es fundamental, bajo el enfoque del realismo estructural, para considerar el poder explicativo de esta corriente. El cambio sistémico afecta la importancia relativa que tienen los objetivos de seguridad e ideológicos en la asignación de cooperación internacional.

Finalmente, como quinta variable se presenta al corte ideológico, respecto al vínculo que se tiene con quien ostenta el poder. Así, los programas de cooperación internacional pasan a ser un instrumento del estado con determinada ideología para “contener” el avance de una ideología contraria en lo que cada estado consideraba su zona de influencia, ya que esta puede constituir una amenaza a su seguridad.

1.1.2. Liberalismo

La escuela liberal a diferencia de la realista resalta la posibilidad de lograr cooperación y generar un contexto que permita el progreso general de los estados. Además, a través del liberalismo se puede explicar a las relaciones internacionales a partir de las características internas de los estados que interactúan en ella. Así, bajo el enfoque liberal se presenta un análisis alternativo, al permitir fundamentar las relaciones internacionales en relación a las preferencias generadas por los estados, y no solo en el interés nacional o en la distribución de capacidades materiales dadas a partir del lugar que ocupa cada estado en el sistema internacional (Pauselli, 2013, p. 83).

Para los liberales, entonces, en los estados democráticos la política exterior no debería

ser explicada solo en términos exclusivos de equilibrio de poder, tal como suelen hacer los realistas, sino también se debe considerar las relaciones de confianza generadas entre democracias, ya que son estas relaciones las cuales los lleva a cooperar entre sí (Pauselli, 2013, p. 83). Esta escuela, si bien explica el entorno en el cual los actores internacionales se interrelacionan, considera a la cooperación internacional como la herramienta adecuada que permite amortiguar los efectos del anarquismo y amortiguar la guerra y los conflictos que se puedan generar. La teoría liberal entonces brinda el soporte para la promoción de la cooperación entre los estados y otros actores del sistema internacional.

Desde esta perspectiva, la cooperación internacional surge como resultado de la interdependencia creciente entre los estados, la cual se canaliza en parte por medio de las Organizaciones Internacionales, al desempeñar un importante papel en la determinación de la agenda y las posibles coaliciones. La gran variedad de temas e intereses que determinan la interacción que se da entre los estados, y de estos con los demás actores en el escenario internacional, hace que la cooperación se vuelva necesaria, al crear organismos que regulen la arena internacional (Ayllón, 2011, p. 6).

A partir de la armonía derivada de la creación de un contexto donde prima la paz y seguridad, es que la cooperación internacional puede surgir y mantenerse. Por lo que será racional que los estados democráticos impulsen la promoción de la democracia en el resto de los estados. Es así que la cooperación internacional para el desarrollo puede ser vista como uno de los instrumentos de política exterior que tienen los estados liberales y democráticos, para contribuir con el desarrollo por medio de la generación de cooperación y, acumular un mayor número de estados son un sistema democráticos, para finalmente crear un mundo que sea más seguro para ellos mismas (Pauselli, 2013, pp. 83-85).

Se debe tener en cuenta que los regímenes internacionales, como actores que fomentan la cooperación, representan al conjunto de normas, principios y reglas comunes entre estados que establecen el comportamiento de los mismos en una área determinada en la que se procure establecer diversas formas de cooperación en base a acciones recíprocas entre las partes (Ayllón, 2011, p. 5).

Bajo el enfoque liberal, la cooperación será vista como un instrumento, que, a partir de

la interdependencia generada entre estados, promueve la voluntad de los estados de tomar decisiones en conjunto, y a establecer una forma de organización que supone la aquiescencia y el acatamiento de determinadas normas a fin de producir o evitar ciertos resultados en un área temática específica. Así, la cooperación internacional estructurada en áreas concretas llevaría a que los estados no ejerzan su prerrogativa de poder decidir y actuar por sí mismos y de acuerdo con sus propios medios en temas de interés y alcance colectivo (Ayllón, 2011, p. 6).

1.1.3. Constructivismo

Esta escuela teórica se enfoca en la influencia que tienen las ideas y las normas, al servir de guías en el comportamiento de los estados. En ese sentido, se plantea que las identidades y valores estatales determinan las relaciones que se establecen entre estados y dentro de ellos mismos (Hopf, 1998, p. 180). Las identidades estatales serán quienes determinan quién es cada estado y quiénes son los otros actores en el escenario internacional, que, además de afectar los intereses de los mismos, dependen del contexto histórico, cultural, político y social (Pauselli, 2013, p. 86). Estas identidades varían en el tiempo conforme al desarrollo de las sociedades y el contexto internacional en el que se encuentran.

El constructivismo plantea el concepto de identidad colectiva en el marco de las relaciones internacionales, en el cual tanto el interés propio como el interés colectivo serán los efectos generados a partir de un proceso de identificación del uno con el otro. De este modo, se puede comprender a la cooperación internacional ya sea como la evolución de una identidad colectiva mundial, en la cual una norma internacional lleva a unos estados a ayudar a otros con el objetivo de contribuir con la mejora de las condiciones de estos últimos, o para lograr la consolidación en los estados oferentes su identificación con los ciudadanos de otros estados en tanto sean seres humanos con necesidades (Pauselli, 2013, p. 87).

En este sentido, la cooperación es entendida como una práctica que lleva cierto grado de obligación moral, al permitir una mejora en las condiciones de vida de los países receptores de la misma. Así, los argumentos de corte moral cobran esencial importancia al ser válidos y desinteresados pues vinculan la cooperación con los imperativos

humanitarios y el compromiso ético. La existencia de un régimen internacional de cooperación al desarrollo constituiría un reflejo de la existencia de ciertos principios morales en las relaciones internacionales (Ayllón, 2011, p. 7).

Cabe mencionar que la estructura de socialización internacional afecta tanto a las identidades estatales como a las estructuras sociales internas, debido a que los lleva a comportarse de cierta manera al influir en sus intereses. Bajo este enfoque, la cooperación internacional será entendida como el resultado o producto de los intereses específicos de los estados, a partir de cómo socializan las ideas. Entonces, la asignación de cooperación a los estados con menos recursos estará vinculada con la idea de cumplir con ciertas obligaciones morales de los estados ricos, obligaciones que han surgido de un proceso de socialización (Pauselli, 2013, p. 87).

1.2. Definiciones de cooperación internacional

Dado que, con relativa frecuencia, cuando uno se aproxima al estudio de la cooperación se encuentra con ciertos conceptos, siglas y definiciones, que resultan ser un tanto técnicos, se determinó que sería importante la aclaración de la terminología a ser usada en la presente investigación. En ese sentido, al no haber una sola definición de la cooperación internacional esta es entendida de diferentes formas, frente a ello más adelante se presentarán definiciones de los términos que suelen ser más empleados al referirse a esta materia. Ello con la finalidad de lograr una mejor comprensión de los términos de la cooperación internacional, para así tener un mayor entendimiento de estos.

Antes de empezar, una de las principales aclaraciones que se debe abordar es la relacionada a los conceptos de “cooperación” y “ayuda exterior”, los cuales a pesar de que en ciertos contextos suelen usarse como sinónimos, en realidad representan posturas con diferentes matices.

El término de cooperación para el desarrollo expresa en su propio nombre que la meta explícita será efectivamente el desarrollo, al representar a una iniciativa que se pactó de común acuerdo entre el oferente y receptor, es decir, expresa una relación paritaria de asociación. Mientras que, la ayuda al exterior hace referencia a un tipo de asistencia que

puede o no tener por objetivo último el desarrollo del país al cual busca beneficiar, también conocido como receptor, sino más bien buscar su propios interés como oferente (Ayllón, 2007, p. 36).

Entonces, la diferencia entre cooperación y ayuda radica, básicamente, en que en el primer caso se asume que se trata de una relación recíproca con ciertas formas de asociación, mientras que la segunda, aunque esta contiene un sentido social, no implica compartir dado que supone la existencia de una desigualdad previa. En el marco de las relaciones internacionales, el principio de la igualdad en las relaciones cooperativas se dará con más frecuencia cuando existan niveles similares de recursos de poder entre los participantes. Es por ello que el problema radica en las definiciones poco convencionales que se vinculan al término cooperación (Ayllón, 2011, p. 8).

1.2.1. Cooperación

Para tener un mejor entendimiento será importante definir la palabra base de todos los términos a seguir: cooperar. Etimológicamente significa “actuar de manera conjunta con la finalidad de alcanzar un mismo fin”, lo que implica una coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes para los cuales no se posee una respuesta o no se cuenta con la capacidad suficiente para afrontarlo y/o resolverlos. No obstante, cooperar, también supone reciprocidad, deseos de dar y recibir, esfuerzo colectivo, crear oportunidades para todos los involucrados, así como distribuir equitativamente los costes y beneficios en los que se incurre (Ayllón, 2007, p. 40).

De acuerdo con la Real Academia Española, cooperación es un término de origen latino que proviene de *cooperari*, y que significa “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”.

En el plano internacional, para referirse a cooperación se debe tener en cuenta quienes serían los actores que cooperan (organismos internacionales, entes nacionales o subnacionales, públicos o privados) y cual es el fin que se persigue (si la acción busca alcanzar un efecto en el plano internacional, o si solo un actor coopera con otro para lograr un efecto a nivel interno; y si el fin esperado constituye un beneficio para los actores involucrados o sólo para quien recibe la cooperación) (Chiani & Scartascini,

2009, p. 20).

1.2.2. Cooperación Internacional (CI)

Al hablar de cooperación internacional, no se tiene una sola y única definición, ya que puede ser entendida de diferentes formas. En términos generales puede ser definida como “un esfuerzo conjunto de dos o más países, o de instituciones de dos o más países, enmarcados en la búsqueda de alcanzar objetivos de interés común”.

La APCI, representa a la cooperación internacional como un concepto en su sentido amplio que comprende todo tipo de actividades realizadas de manera conjunta y coordinada por dos o más estados, y/o por éstos con organizaciones internacionales cualquiera sea su ámbito u objetivo.

En base a las anteriores consideraciones, la cooperación internacional será entendida como “el conjunto de acciones que son llevadas a cabo por estados-nación, organizaciones internacionales, actores subnacionales u organismos no gubernamentales de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, con la finalidad de alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional” (Chiani & Scartascini, 2009, p. 21).

En tanto, Calduch considera que la cooperación internacional debe ser entendida como “toda relación llevada a cabo entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (1991, p. 56). Al aplicarlo al campo de las relaciones internacionales, se define a la cooperación internacional como aquella iniciativa que se realiza entre dos o más actores que forman parte del sistema internacional (Ayllón, 2011, p. 8).

En el Perú, la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) determina que para que exista una legítima cooperación entre países, será necesario que las partes que interactúan en este proceso compartan objetivos y trabajen juntas para alcanzarlos (APCI, 2012).

Así, la cooperación internacional, según la naturaleza de las actividades que propicia,

puede desglosarse en cooperación técnica, cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable) y ayuda humanitaria.

1.2.3. Cooperación Técnica Internacional (CTI)

En el Perú, la Cooperación Técnica Internacional (CTI), es el medio por el cual se recibe, transfiere y/o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de las fuentes cooperantes externas, con el objetivo de contribuir y complementar los diversos esfuerzos nacionales en materia de desarrollo. La CTI propiamente dicha, se encuentra dirigida a apoyar a los países en vías de desarrollo, por medio de la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias, en determinadas áreas donde un país o fuente cooperante haya adquirido un mayor nivel de desarrollo (APCI, 2012, p. 40).

Generalmente, la CTI, de acuerdo con lo recogido de la APCI, se ejecuta según su contenido y finalidad a través del: asesoramiento de expertos, capacitación, servicio de voluntarios, donaciones, fondos de contravalor, apoyo presupuestal, y cooperación educativa y cultural.

Tiene como fundamento el derecho al desarrollo, se encuentra alineada a las prioridades de los planes de desarrollo de corto y mediano plazo, y es complementaria al esfuerzo nacional. La CTI se ejecuta por medio de programas, proyectos y actividades con un alcance nacional, sectorial, regional, subregional y local. En ese sentido, responde a la Política Exterior del Perú, y se articula según el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021 del Sector Relaciones Exteriores, en el cual se establecen los objetivos y acciones estratégicas sectoriales priorizados a mediano plazo.

1.2.4. Cooperación Financiera Internacional

La Cooperación Financiera, es la cooperación materializada a través de flujos de dinero entre países y organizaciones, consiste en la asignación de recursos en efectivo transferidos por países u organismos internacionales de cooperación, destinados a apoyar intervenciones, donaciones, asistencia humanitaria u otro tipo de ayuda hacia los países en vías de desarrollo (APCI, 2012, p. 39).

América Latina y el Caribe es un claro ejemplo de una región con una red estructurada de instituciones financieras. Se constituyen entidades importantes como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1959), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE, 1960) y la Corporación Andina de Fomento (CAF, 1968). Los cuales tienen el propósito de respaldar los diversos procesos de integración, así como brindar asistencia a los países de la región, juegan además un papel clave en el desarrollo de la región (Moreno, 2009, p. 115).

Este tipo de cooperación hace referencia a recursos financieros que pueden ser o no devueltos por el beneficiario o receptor. Por ello cuenta con dos modalidades, la reembolsable (créditos o préstamos concedidos en condiciones favorables, con baja tasa de interés y/o flexibilidad en el tiempo otorgado), y la no reembolsable (transferencias de dinero por medio de donaciones o subvenciones). La cooperación financiera se canaliza a través de organizaciones de la banca multilateral.

1.2.4.1. Cooperación Financiera Reembolsable

La Cooperación Financiera Reembolsable puede definirse como aquella cooperación que se da por medio de una transferencia de fondos cuya devolución tiene carácter obligatorio. Además su principal objetivo es apoyar la ejecución de grandes programas y proyectos usualmente de infraestructura, energéticos, entre otros (APCI, 2020b, p. 6).

1.2.4.2. Cooperación Financiera No Reembolsable

De acuerdo con la APCI, la Cooperación Financiera No Reembolsable, sería toda transferencia de fondos a título gratuito, esta puede provenir de diversas fuentes, ya sean bilaterales y/o multilaterales. En este caso el objetivo de esta cooperación será apoyar la ejecución de programas, proyectos y actividades de desarrollo que se encuentren vinculados sobre todo al fortalecimiento de capacidades, transferencia de tecnologías, asistencia técnica, entre otros (APCI, 2020b, p. 6).

1.2.5. Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) puede ser entendida como

aquella cooperación que se da orientada a un país catalogado como en vías de desarrollo. Este tipo de cooperación entonces podrá ser definido como “el conjunto de acciones que realizan los gobiernos y sus organismos administrativos, así como las instituciones internacionales y entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, que deben estar orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política” (Ayllón, 2011, p. 9).

En otras palabras, la CID será las actividades desplegadas por países desarrollados que, por medio de alguna transferencia de recursos concesionales a los países menos desarrollados, busca ayudar a superar la una situación difícil existente en estos últimos países (Ayllón, 2007, p. 36)

De acuerdo con la APCI (2012), contar con una definición de CID universalmente aceptada ha presentado ciertas dificultades por su constante evolución, lo cual no ha permitido tener una definición válida para todo tiempo y lugar. En el ámbito de las relaciones internacionales, se dieron cambios en función de pensamiento, política y valores, lo cual aunado a ciertos acontecimientos históricos han influido en su interpretación, nombre y expresión práctica. Además, el modo de interpretar y contextualizar el término difiere entre países e instituciones.

La CID se constituye como un elemento importante en el sistema internacional, al incidir directamente en la manera como se relacionan y vinculan los diferentes actores de dicho sistema, tanto de naturaleza estatal como no estatal (Duarte & González, 2014, p. 117).

A nivel global, es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la institución que se encuentra más vinculada con el seguimiento de la cooperación. De acuerdo con sus estándares, esta podrá provenir de fuentes privadas u oficiales. En el último caso, la cooperación se denomina “Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)” (APCI, 2012, p. 40).

La APCI, en su portal web, determina que la CID debe ser entendida como el conjunto de actuaciones y herramientas de carácter internacional orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias entre los países desarrollados y los países en vías de

desarrollo, que incluye a actores públicos y privados, para alcanzar metas comunes estipuladas en la agenda mundial y basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, sostenibilidad, corresponsabilidad e interés mutuo. Además, debe buscar el aumento permanente y sostenible de los niveles de desarrollo social, económico, político y cultural de los países en desarrollo, focalizándose en la erradicación de la pobreza, el fin de la exclusión social tanto en educación como en salud, la lucha contra las enfermedades infecciosas, y la conservación del medio ambiente.

En este sentido, la CID comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, para promover el progreso económico y social de los países del sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible. Esta dinámica garantizaría una cooperación más estable, pacífica y segura (Jiménez & Rosa, 2006).

En el caso del Perú, la Cooperación Internacional para el Desarrollo comprende tanto a la Cooperación Técnica como a la Cooperación Financiera, en sus dos categorías: reembolsable y no reembolsable. No obstante, de acuerdo a lo establecido en la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI), al hablar de la Cooperación Internacional para el Desarrollo se hará referencia a la Cooperación Técnica y la Cooperación Financiera No Reembolsable (APCI, 2012, p. 39), cuyo ente rector es el Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto APCI será el ejecutor.

Asimismo, cabe mencionar que en la PNCTI se hace uso del término “Cooperación Internacional No Reembolsable” como equivalente a “Cooperación Técnica Internacional”, aclaración pertinente para el presente trabajo.

1.2.5.1. Instrumentos de la CID

Los principales instrumentos con los que trabaja la CID, según la APCI, son:

- Cooperación Económica, destinada a fortalecer el sector productivo, la infraestructura institucional y/o el desarrollo de servicios.
- Preferencias Comerciales, para eliminar total o parcialmente las barreras comerciales a las exportaciones de los países en vías de desarrollo.
- Ayuda Financiera, para facilitar el acceso a capitales, inversiones

productivas, líneas de crédito preferencial para la importación, canje y condonación de deuda.

- Asistencia Técnica, dirigida a fortalecer las habilidades y capacidades técnicas de los países en vías de desarrollo, así como a promover el intercambio de experiencias y conocimientos entre países.
- Cooperación Científica y Tecnológica, destinada a transferir e intercambiar tecnologías aplicadas a servicios básicos de educación, salud y saneamiento. También comprende investigaciones compartidas.
- Cooperación Cultural, para favorecer la difusión y el intercambio de las expresiones culturales propias de cada país. Comprende, entre otros elementos, arte, pintura, teatro, patrimonio histórico.

1.2.5.2. Clasificación de la CID

Por su contenido, serán de carácter general o sectorial, orientada a la toma de decisiones conjuntas, al establecimiento de normas internacionales o de carácter operativo en la implementación de medidas o programas concretos de desarrollo. En tanto, por su grado de institucionalización, se considerarán de carácter informal u orgánico, en el seno o como consecuencia de la actividad de Organizaciones Internacionales. Por el número de participantes, la cooperación podrá ser bilateral (de país a país), multilateral (por medio de Organizaciones Internacionales), o triangular (un país que financia, otro que ejecuta y un tercero que será beneficiario directo de las actividades) (Ayllón, 2007, p. 33).

A continuación, se presentará la clasificación que se suele usar más por la APCI, tanto por el nivel de desarrollo de las partes involucradas, como por el número de fuentes y/o de receptores involucrados, y por el origen de los recursos.

- **Cooperación Vertical o “Norte-Sur”**, el país con mayor nivel de desarrollo actúa como fuente cooperante, mientras que el otro actuará como socio receptor del apoyo. Puede brindarse por medio de entidades del sector público, e involucra con frecuencia ciertos niveles de participación y/o asociación con entidades privadas.
- **Cooperación Horizontal o “Sur-Sur”**, entre países con similar nivel de

desarrollo, usualmente de la misma región. Movilización e intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales. Denominada también Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

- **Cooperación Bilateral o “Directa”**, resulta del entendimiento (gestión o negociación) entre dos gobiernos. De cooperante a receptor a través de los organismos gubernamentales autónomos de ambos países (agencias especializadas de cooperación o embajadas), también se le denomina cooperación intergubernamental. Puede tener dos subtipos:
 - **Nacional**: vincula a dos gobiernos centrales, quienes definen la Agencia u organismo especializado que los representará.
 - **Descentralizada**: vincula a entidades gubernamentales regionales y locales. Sus procedimientos e interlocutores difieren de aquellos establecidos para la cooperación acordada entre gobiernos nacionales.
- **Cooperación Multilateral o “A través de agencias”**, participan organismos, agencias o instituciones autónomas que están conformadas por un conjunto de países o estados que buscan apoyar a países en vías de desarrollo. Puede ser otorgada o ejecutada con recursos propios o fondos entregados por los países miembros para programas concretos. Se brindada directamente al Estado socio o a través de instituciones privadas.
- **Cooperación Trilateral o “Triangular”**, se tiene un tercer país u organismo internacional, el cual provee los recursos financieros o técnicos. Es una nueva forma de apoyo entre países en vías de desarrollo.
- **Cooperación Pública**, aquella cooperación que proviene del exterior, resultado de gestiones y negociaciones entre gobiernos, a nivel central o subnacional.
- **Cooperación Privada**, la que surge en el seno de la sociedad civil, a cargo de organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro. Se realiza a partir de fuentes privadas originarias de países desarrollados o entidades privadas originarias de países en vías de desarrollo. Las entidades pueden tener distintos orígenes e intereses institucionales, a nivel religioso, filosófico, político, gremial, étnico, etc., y pueden canalizar y/o ejecutar recursos de Cooperación Internacional, es decir, pueden ejecutar

directamente proyectos de desarrollo, ejecutar de forma conjunta proyectos con sus contrapartes o canalizar fondos para esos fines.

- **Cooperación Mixta**, puede provenir de una mezcla de las fuentes antes señaladas.

1.2.6. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Se considera Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los casos donde la cooperación que se realiza cuenta en su origen con fondos cuya provisión sea garantizada por instituciones de carácter, exclusivamente, público, de un país desarrollado a un país en vías de desarrollo, ya sea de forma bilateral o se encuentren canalizados por medio de aportaciones a organizaciones internacionales (fondos multilaterales), y se cumplen una serie de criterios técnicos (Ayllón, 2011, p. 10).

Según la APCI, se entenderá por AOD, también denominada "Asistencia Oficial al Desarrollo", a todos los desembolsos netos de créditos y donaciones realizados según los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto es, subvenciones o préstamos a los países y territorios receptores de ayuda (países en desarrollo o países socios) que: sean provistas por el sector u organismo oficial; tengan como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; sea de carácter concesional y conlleven un elemento subvencionado de un 25% como mínimo (APCI, 2012, p. 40).

Del mismo modo, la OCDE define la AOD como aquellos flujos de recursos destinados a países y territorios incluidos en la Lista de Receptores de AOD del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y hacia instituciones multilaterales de desarrollo que: sean provistas por organismos oficiales (incluye gobiernos estatales y locales, o por sus ejecutivos y agencias), que se oriente al desarrollo económico y bienestar de los países en desarrollo, y que sea de carácter concesional (contenga una subvención de al menos el 25%, calculado a una tasa de descuento del 10%).

Así, la AOD comprende donaciones y préstamos, que cumplen los siguientes criterios: (i) el proveedor será un gobierno o su agencia, por lo que se excluye todo el financiamiento del sector privado; (ii) el receptor sea un gobierno de un país en

desarrollo o una institución de desarrollo multilateral, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, la banca de desarrollo regional y las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG).

Cabe mencionar que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, es el organismo que agrupa a los países desarrollados que brindan ayuda. Es este comité el encargado de establecer los criterios, formular las orientaciones técnicas, y compilar los datos estadísticos referentes a los flujos de ayuda y de capital que se destinan a la cooperación internacional (Ayllón, 2011, p. 10).

El CAD será entonces el encargado de alentar y armonizar la ayuda que los países miembros destinan a los países en vías de desarrollo. Contribuye a las políticas de ayuda de los países miembros a través de cuatro actividades: (i) plantear las directrices generales de política, obligatorias para los miembros en la realización de sus programas de cooperación al desarrollo, (ii) realizar revisiones críticas periódicas de los programas de cooperación al desarrollo de los países miembros, (iii) ofrecer un foro para el diálogo, el intercambio de experiencias y la elaboración de un consenso internacional de política y gestión que sean de interés de los miembros; y (iv) publicar estadísticas informes sobre la ayuda y otros flujos de recursos hacia los países en desarrollo y en transición (APCI, 2020b, p. 5).

1.3. Conceptos de desarrollo

La concepción que se tiene del desarrollo tiende a variar de acuerdo con la posición teórica desde que se la analice, por ello es entendida como una construcción histórica cambiante y más aún si es vista a partir de la perspectiva de la cooperación internacional. Al respecto, resulta necesario conocer qué se entiende por desarrollo y cuales son sus variantes.

Así, diversos autores señalan la necesidad de concebir al desarrollo como un proceso altamente complejo, dadas las múltiples aristas que este incorpora, al exigir la integración de diversos factores que contribuyan a enriquecer el concepto, y que a su vez impacten en las políticas y los actores involucrados en el mismo (Mujica & Ricón, 2010, p. 295).

Entonces, como sucede en otras materias, en el ámbito de las relaciones internacionales las afirmaciones absolutas con frecuencia resultan incompletas, por ello el concepto del desarrollo no puede considerarse único debido a la complejidad existente que se ve determinada por condiciones específicas a un contexto, momento y lugar (Banco Mundial, 2000, p. 2).

En ese sentido, el Banco Mundial señala que el progreso o desarrollo va a depender de múltiples factores concretos, de sus relaciones en el tiempo y de las transformaciones que se producen entre ellas (Mujica & Ricón, 2010, p. 5). En ese sentido, resulta importante reconocer a que arista del desarrollo se refiere uno al tratar el tema, ya que esta ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, por lo que, al no contarse con una única definición, a esta se le incluyen distintos “apellidos” dependiendo del periodo, momento o lugar en el cual se analice.

Además, se señala que no hay una fórmula mágica para estimular el desarrollo que sea aplicable a todas las épocas o lugares. Por ello, en la búsqueda de romper con esa concepción tradicional a partir de la ciencia económica es que se abre la discusión a abordar el concepto de desarrollo más allá de las posiciones de crecimiento económico y redistribución de la riqueza (Banco Mundial, 2000, p. 8), y se le fueron incorporando otras dimensiones que permitan entender mejor el concepto dados los cambios en el contexto.

Así, si bien el principal objetivo que sigue la cooperación internacional es contribuir al desarrollo, primero se debe entender a que dimensión del desarrollo es a la que se refiere uno al hablar del desarrollo, para lo cual se presentarán algunas definiciones según las perspectivas de aproximación al desarrollo.

1.3.1. Desarrollo económico

Al analizar que se entiende por desarrollo, se aprecia una amplia influencia de la perspectiva economicista, debido a que usualmente se tomaba la idea de crecimiento económico como expresión de desarrollo. Es así que, uno si no el eje central del desarrollo era la acumulación de capitales, idea que se había consolidado en el contexto de la modernización industrial de la sociedad (Valcárcel, 2006, p. 7).

A partir de ello surge la teoría de Paul Rosenstein-Rodin del “impulso inicial” (*the big*

push), quien consideraba que la manera de alcanzar el desarrollo era a través de la inversión de capitales físicos, como motor del *big push*. Así, el fundamento del crecimiento económico se expresaba en el aumento sostenido del producto bruto industrial. En tanto, Walt Whitman Rostow sostenía la teoría del “despegue” (*take-off*), que postula que el crecimiento económico, y con ello el desarrollo, se logra en cinco etapas básicas, donde una economía tradicional podía convertirse en una desarrollada luego de pasar por estas, se parte de una sociedad tradicional, sociedad transicional (donde se dan las condiciones previas al impulso inicial), despegue, camino a la madurez, y, finalmente, la era del gran consumo de masas.

De este modo, una de las primeras aproximaciones al desarrollo se dio a partir del concepto de crecimiento económico, en ese sentido se encuentran múltiples teorías que buscan explicar el vínculo que se genera entre la variable económica, y lo que hoy en día conocemos como desarrollo.

1.3.2. Desarrollo humano

El PNUD define al desarrollo humano como "el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades", así, este paradigma de desarrollo va más allá de la visión economicista, que mide el desarrollo a partir de los ingresos de un país. Se configura como un desarrollo donde las personas puedan alcanzar su potencial y llevar una vida de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Así, el paradigma del desarrollo humano se presenta como una nueva visión del desarrollo que coloca al ser humano en el centro del desarrollo, por medio del cual se estudia la expansión de las capacidades y derechos de las personas dentro de un marco de igualdad de oportunidades. Y de este modo, el crecimiento pasa a ser visto como un medio y no como el fin último. Es un desarrollo que se basa en la equidad, al considerar importante proteger las oportunidades de las actuales y futuras generaciones, y la sostenibilidad, por respetar los sistemas naturales (Molina & Travieso, 2007, p. 138).

Bajo este enfoque las personas pasan a ser el foco y el medio para crear riqueza, por ello se vuelve necesario velar por mejorar las oportunidades y capacidades de las personas.

Este enfoque se perfila como una alternativa a la medición que se basaba en el ingreso per cápita como única medida de bienestar (Valcárcel, 2006, p. 20).

Para su medición el PNUD ha planteado un Índice de Desarrollo Humano (IDH), que combina el acceso a la educación y a los servicios básicos con el ingreso per cápita. Así, entre sus componentes tiene a la esperanza de vida al nacer; el nivel educativo, a partir de los años promedios y esperados de instrucción; y, el acceso a bienes se mide en base al ingreso nacional bruto per cápita. Este concepto de desarrollo humano adquiere importancia al ser clave en la lucha contra la pobreza, además de constituir uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

1.3.3. Desarrollo sostenible

Un elemento clave para tener en cuenta al hablar del desarrollo sostenible es que este persigue múltiples objetivos, y en ese sentido el incremento del ingreso per cápita debe ser considerado solo como uno de los tantos objetivos del proceso de desarrollo. Se debe tener presente que el concepto de desarrollo sostenible apareció en el Informe Brundtland de 1987 como “desarrollo duradero”, el cual es entendido como “la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la generación presente, sin comprometer las posibilidades y habilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Valcárcel, 2006, p. 35).

Así, se resalta la importancia del desarrollo sostenible y que es preciso el planteamiento de metas específicas que permitan elevar la calidad de la vida, pero sin afectar la equidad intergeneracional (Banco Mundial, 2000, p. 16). De este modo, algunos autores definen al desarrollo sustentable como el proceso de lograr el desarrollo humano de manera incluyente, conectada, equitativa, prudente y segura (Valcárcel, 2006, p. 40).

Fue a partir de las conferencias de las Naciones Unidas de la década de los 90 que se aboga por una teoría que integre los factores económicos (macroeconómicos), sociales (desarrollo humano), políticos (poder y participación ciudadana), culturales (usos y costumbres) y medio ambientales (recursos de la tierra) en una sola dimensión conceptual y operativa: desarrollo sostenible (Fondo ODS, s. f.). Así, se configuran las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental.

1.3.4. Eficacia del desarrollo

La eficacia del desarrollo en el marco de la nueva Alianza de Busan, Cooperación Eficaz al Desarrollo, cambia el enfoque de la cooperación, pasando de una agenda de eficacia de la ayuda de carácter técnico a una agenda nueva sobre la “eficacia del desarrollo” que es más inclusiva, más política y se centra en los resultados más que en los desembolsos de la ayuda (APCI, 2012, p. 43).

Así, la eficacia debe ser entendida como la capacidad de lograr el objetivo buscado, con énfasis en la obtención de la meta final y no necesariamente en el uso óptimo de los medios a través de los cuales se consigue el resultado.

Finalmente, si bien existen diversas aproximaciones al desarrollo fuera de la tradicional, se debe tener en cuenta que el enfoque de a partir del ingreso per cápita se ha mantenido a lo largo del tiempo como uno de los indicadores clave en la clasificación de los países, además se constituye como el elemento determinante para la asignación de recursos por medio de la cooperación oficial.

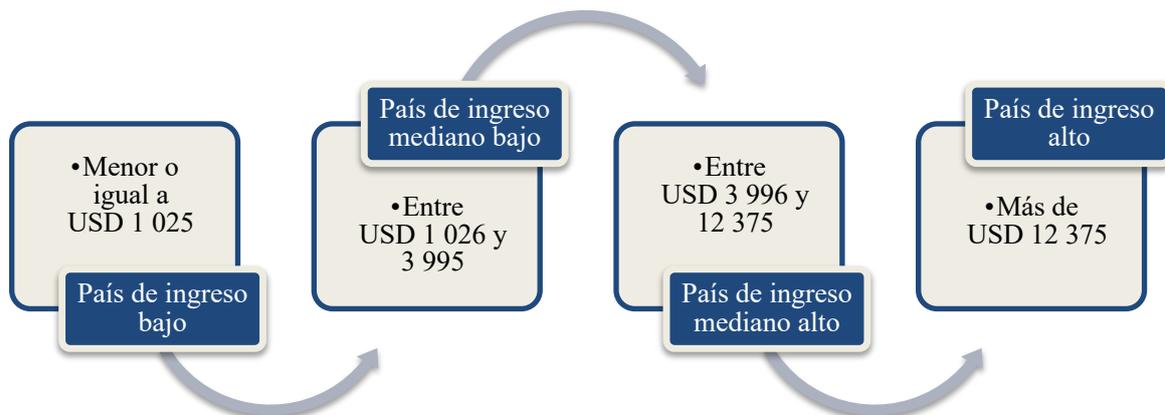
1.4. Clasificación de país por ingresos

Las economías del mundo se encuentran clasificadas en cuatro grandes grupos de acuerdo con su nivel de ingresos: alto, mediano alto, mediano bajo y bajo. Se debe tener presente que esta clasificación se basa en la medición del ingreso nacional bruto (INB) per cápita (en USD corrientes) calculado por medio del método de Atlas. Además, la presente clasificación se actualiza el 1 de julio de todos los años (Banco Mundial, 2019).

En ese sentido, la clasificación de los países según el nivel de ingresos está determinada por dos factores:

- i. El ingreso nacional bruto (INB) per cápita del país: que puede cambiar de acuerdo con el crecimiento económico, la inflación, los tipos de cambio y la población. Las revisiones de los datos y métodos de cuentas nacionales también pueden influir en el INB per cápita.
- ii. El umbral de clasificación: los umbrales se ajustan anualmente según la inflación usando el deflactor de los derechos especiales de giro (DEG) (Banco Mundial, 2019).

Gráfico N° 1
Umbral de clasificación de los países según el nivel de ingresos, 2019-2020



Fuente: Banco Mundial (2019).
Elaboración propia.

Con relación a ello, se debe precisar que implican estas clasificaciones, el siglo pasado las Naciones Unidas (NN.UU.) elaboró una tabla a partir de los ingresos per cápita de los países con la finalidad de que, por un lado, permita establecer los rangos de las cuotas de los países a los organismos correspondientes de NN.UU.; y por otro, determinaba las prioridades y volúmenes de ayuda al desarrollo que recibirían los países que la requerían (Olivera, s. f., p. 40).

CAPÍTULO II: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ

La cooperación internacional, como se ha desarrollado en el acápite previo, representa una dimensión importante en la teoría de las relaciones internacionales, y con ello de la política exterior de los países que participan en el escenario internacional.

Como se ha establecido en el artículo 1.3 de la Carta de Naciones Unidas, los miembros de Naciones Unidas, y el Perú en su calidad de miembro fundador, tienen entre sus propósitos realizar cooperación internacional con la finalidad de encontrar solución a problemas internacionales sean de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (Naciones Unidas, 1945, p. 3).

Al respecto, queda establecido que la cooperación internacional no debe ser vista sólo como un cálculo racional de los estados que les permite contribuir con el desarrollo de estos, sino más bien pasa a ser considerada como una obligación jurídica, lo cual se refleja a su vez en la definición del desarrollo de los países.

En este segundo capítulo se busca desarrollar acerca del surgimiento de la cooperación internacional, tanto en el escenario externo como en interno. Para lo cual se presentan los principales hitos que han influido en la configuración de la evolución de la cooperación hasta el presente, y, de este modo, poder analizar el contexto en la cual nace la cooperación, con el fin de entender la visión inicial que se tenía de ella y como fue cambiando de acuerdo con el contexto en la cual se desenvolvía. Además, para entender el contexto general se determinó relevante presentar los principios guía con los que nace, con la finalidad de que contribuya a comprender el objetivo con que fue formulada; así como las Agendas globales de desarrollo, las cuales constituyen el marco hacia el cual se orienta.

Asimismo, se describirá la base legal y/o marco normativo de la cooperación internacional que rige en el país, para posteriormente determinar los factores que incentivaron la cooperación, así como su importancia y relevancia para contribuir con el desarrollo del país.

2.1. Origen y evolución histórica de la cooperación internacional

La cooperación internacional es una materia que ha estado presente a lo largo de la historia de las relaciones entre países, sea de manera implícita o explícita, por lo mismo se ha decidido delimitar el análisis y recuento de la evolución histórica del mismo al escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial, al ser el periodo en cual la cooperación internacional cobra relevancia dado el impulso que se genera a partir de lo señalado en los propósitos de la Carta de la creación de las Naciones Unidas (Calabuig & Gómez-Torres, 2010, p. 17).

En ese sentido, en el presente acápite se busca explicar los principales antecedentes que dieron origen a la teoría de la cooperación internacional a nivel mundial. Para lo cual, se señalará el contexto y los sucesos que dieron origen a la cooperación internacional para el desarrollo en el sistema internacional (Duarte & González, 2014, p. 118), sucesos que generaron el cambio en la dinámica de las relaciones internacionales, lo cual explicaría el surgimiento del sistema internacional de cooperación, cambio que daría lugar a que se intensifique la búsqueda de los estados a cooperar, independientemente de los motivos o justificaciones que los lleven a ello (Ayllón, 2007, p. 34).

Es así como, se determinan tres momentos o hechos históricos que ocasionaron este cambio en el sistema, y que aceleraron e impulsaron la búsqueda de los estados a cooperar entre sí, en especial en la segunda mitad del siglo XX. Estos hechos serían: el conflicto Este/Oeste (en el marco de la reconstrucción de Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial), el conflicto Norte/Sur (a partir de los procesos de descolonización) y la dinámica y problemática derivada de la globalización (Ayllón, 2007, p. 34; Duarte & González, 2014, p. 118).

Así, el surgimiento de la cooperación internacional para el desarrollo como se mencionó, previamente, puede situarse en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, al traer consigo cambios en la escena mundial entre los cuales se puede encontrar la aparición nuevos estados independientes, calificados como países subdesarrollados. Cabe mencionar que esta condición de subdesarrollado es causada principalmente por deficiencias internas, pero también contaría con la influencia de causas externas. Al respecto, algunos autores señalan que “las políticas de ayuda exterior y la CID han sido

uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra, e incluso un rasgo histórico singular del mismo”. Se señala que antes de 1945, estas políticas de ayuda no existían como tales, y que la aparición de la cooperación para el desarrollo responde, principalmente, a las transformaciones que ha experimentado el sistema (Gómez & Sanahuja, 2001, p. 54), y como expresión de fe en el progreso humano luego de la catástrofe de las guerras mundiales.

Conflicto Este/Oeste

La CID en el sistema de relaciones internacionales no fue un resultado exclusivo de motivaciones humanitarias o éticas, sino que respondió, en gran parte, a un contexto que venía determinado por una división geopolítica del mundo, donde cada parte contaba con sus respectivas agendas e intereses particulares, dando lugar a una partición bipolar del mundo en dos grandes esferas antagónicas de influencia. Las potencias que emergieron y se posicionaron de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial fueron la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los Estados Unidos (EEUU), cabe mencionar que estas dos potencias rivales contaron cada una con su propia estrategia de cooperación (Ayllón, 2011, p. 17).

Así, uno de los principales factores que impulsó a la cooperación internacional, sería la estrategia adoptada, por cada potencia, para contribuir con la reconstrucción del continente europeo, que tras finalizada la guerra se vio sumido en una precaria y desolada situación, caracterizada por un proceso de reconstrucción entorpecido y lento. Es por ello que para retomar el camino del bienestar y desarrollo, se presenta a la naciente ayuda internacional como un instrumento fundamental de la diplomacia y de las relaciones internacionales (Duarte & González, 2014, p. 123).

Al respecto, Luis Ulloa señala que fue a partir del conflicto entre las potencias que la cooperación se consolidó como uno de los pilares de las relaciones internacionales, y, también, como un poderoso instrumento que les permitía a las grandes potencias mantener su presencia hegemónica en zonas geográficas claramente definidas. Esto último refleja que los esquemas de cooperación no siempre han promovido el desarrollo económico y social de los países receptores, sino que también han servido para promover las doctrinas de las potencias, así como los intereses de los países donantes.

Fue, entonces, el afán de las potencias por mantener sus respectivas áreas de influencia, lo que motivó el conflicto entre este y oeste, URSS y EE. UU., ya en el marco de la Guerra Fría, donde cada uno tenía como objetivo ulterior fortalecer su posición ideológico-política. Para lo cual la CID jugó un rol clave, en este mundo bipolar, al convertirse en una de las herramientas de influencia más empleadas en los estados subdesarrollados, dado que los estados veían a esta ‘ayuda’ como un medio indispensable para poder fortalecerse económica, social y políticamente (Ayllón, 2007, p. 34).

Es así como la cooperación internacional se vio como instrumento de adhesión y/o disuasión para mantener, expandir o evitar deserciones de una u otra zona de influencia. Por ello, esta ‘ayuda humanitaria’ debe ser entendida como un instrumento diplomático de derecho útil para mantener aliados en la configuración bipolar, y sostener el modelo económico imperante (Duarte & González, 2014, p. 124).

Por un lado se tiene el caso de EEUU, que materializó su cooperación con la implementación del Plan Marshall (1948-1952), ayuda económica internacional que si bien tenía como objetivo la reconstrucción y recuperación de varios países europeos devastados por la guerra, también buscaba influir en ellos además de proyectar sus propios intereses en una zona de disputa en el mundo bipolar (Ayllón, 2011, p. 17). Así, como bien se conoce, este programa de cooperación estuvo también direccionado a ayudar a EEUU a superar la crisis económica de la posguerra, por lo que detrás de sus fines filantrópicos y caritativos de ayudar con la recuperación europea, tenía especial interés en la recuperación de sus propios mercados (Rist, 2002, p. 90).

En tanto, por el lado de la URSS, como contraparte al Plan Marshall se decidió llevar a cabo el Plan de Molotov (1947), el cual también tenía como propósito proporcionar ayuda a la reconstrucción de Europa, pero en este caso solo a los países de zona oriental, al ser los que quedarían bajo su zona de influencia¹ y que posteriormente se alinearon política y económicamente a la Unión Soviética. Se debe tener en cuenta que dicho Plan consistió en asignar parte del presupuesto para la ayuda económica de países, con un objetivo ulterior tras esa ayuda, tal y como ocurría con el Plan Marshall, en este caso, la ayuda

¹ Polonia, Hungría, Rumania, Checoslovaquia, Bulgaria, Albania y Alemania del Este.

económica serviría para afianzar su influencia.

En base a lo señalado, se puede concluir, al igual que mencionan diversos autores, que el nacimiento de la cooperación internacional se concibió a partir del mundo bipolar de la Guerra Fría, donde el objetivo final fue la consolidación y ampliación de las respectivas zonas de influencia, también conocido como el conflicto “Este-Oeste” (Rist, 2002, p. 90). Así, el Plan Marshall, cuyo propósito fue aportar a la reconstrucción económica de Europa, es considerado por múltiples autores como uno de los grandes antecedentes y el proceso embrionario de la cooperación internacional, que además permitió cimentar las bases de los futuros Programas para el Desarrollo (Ayllón, 2007, 2011; Duarte & González, 2014).

Cabe señalar que esta causa que impulsó la CID puede ser vista como un claro ejemplo de la visión realista de la cooperación, donde priman más los intereses propios y el afán de afianzar el poder que tiene la parte donante, en este caso EE. UU. o la URSS, sobre una postura moralista o ética. Al respecto, algunos autores señalan que fueron los condicionantes propios de la Guerra Fría, también conocido como el conflicto Este-Oeste, los que impusieron en la CID un tipo de relación entre donante y receptor, que de cierta manera se ha mantenido a lo largo del tiempo, algunos autores lo señalan como si fuese su pecado original, donde suele primar el interés de los donantes sobre las verdaderas necesidades de desarrollo de la parte receptora (Sotillo & Rodríguez, 2003, p. 162).

Conflicto Norte-Sur

Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que entre sus propósitos establece el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos (Naciones Unidas, 1945, p. 3), es que se da lugar a un periodo de transformación de la escena internacional a partir de los procesos de descolonización. Así, tomaron lugar múltiples procesos de independencia de diferentes naciones, en especial en África, Asia, Oceanía y el Caribe, dando lugar a la creación de nuevos estados, que tarde o temprano presentarían problemas para constituir su senda de desarrollo (Ayllón, 2011, p. 17).

En ese sentido, se debe tener presente que la CID cuenta con un cierto grado de imperativo ético, el cual se encuentra explicitado en el capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas,

que versa sobre la cooperación económica y social (Naciones Unidas, 1945, p. 17). Así, en dicho capítulo se definen los objetivos de la cooperación internacional a partir de su funcionalidad en la creación de condiciones de estabilidad y bienestar que serían necesarias para el establecimiento de relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. Además del fomento de la justicia, desarrollo equilibrado, y uso de recursos internacionales para promover el progreso social y una mejora de la calidad de vida (Ayllón, 2011; Naciones Unidas, 1945).

El respeto por el principio de la libre determinación de los pueblos junto con el fomento de la cooperación, en el marco del proceso de descolonización o conflicto Norte-Sur, reforzaría a su vez ciertas prácticas coloniales. Esto debido a que se daría lugar a algunas características particulares que formarían parte del régimen de cooperación internacional para el desarrollo, al reflejar el deseo de los donantes de mantener sus relaciones económicas beneficiosas con las antiguas colonias (Sotillo & Rodríguez, 2003, p. 164). Así, el proceso de descolonización es considerado, por diversos autores, como otro de los más claros antecedentes de lo que sería la dinámica característica y los rasgos propios de la CID (Ayllón, 2007, p. 34).

Esta dinámica de descolonización trajo consigo el surgimiento de nuevos estados libres y soberanos, pero que, al desvincularse de la metrópolis se encontraron en condiciones precarias de subsistencia, y con economías de bajos niveles de desarrollo, dando lugar a que se acuñe el término de “país subdesarrollado”, en referencia a estos nuevos estados (Ayllón, 2011, p. 17).

Estos estados serían considerados como subdesarrollados, debido a que su subsistencia se veía afectada tanto por factores internos, en su mayoría, por no contar con una clase gobernante fuerte y constituida; como por causas externas, que ayudaron con la ampliación de las brechas de desarrollo ya existentes con estas nuevas naciones. Así, estaban naciendo algunas sociedades con incapacidad de responder a la problemática interna y generar desarrollo dentro de su territorio (Ayllón, 2007, p. 34; Duarte & González, 2014, p. 124). Se menciona que esta incapacidad habría reforzado algunos modelos de dependencia encubiertos como cooperación; y, es en ese sentido que Manuel Vázquez Montalbán, postula que sí existen países subdesarrollados, es, justamente, porque existen países subdesarrollantes (Ayllón, 2007, p. 34).

A modo de tratar de romper con esa dependencia, es que los países subdesarrollados se articularon en la Conferencia de Bandung² en abril de 1955, cuyo principal objetivo fue promover la cooperación económica y cultural, entre los nuevos países independientes de Asia y África, y oponerse así al colonialismo, neocolonialismo e imperialismo de los países desarrollados, en un contexto de Guerra Fría en Taiwán, Corea, Argelia y Vietnam. Por ello, en su declaración final se aprueba la necesidad de promover la cooperación entre los países del sur y la prestación de asistencia técnica para proyectos de desarrollo, así como el intercambio de *know-how* y el establecimiento de programas de capacitación e investigación. Esta conferencia determinaría algunos de los primeros indicios de lo que sería más adelante la cooperación Sur-Sur (Ayllón, 2014; Chidaushe, 2010).

En 1960 se crea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la base de la administración del Plan Marshall, pasando así de la cooperación europea a la cooperación mundial. Además, cabe mencionar que fue a partir del surgimiento del Movimiento de los Países No Alineados, de 1961, que se plantea la necesidad reformar el sistema económico internacional, y de asistir a la cooperación multilateral impulsada por las agencias especializadas de la ONU, principalmente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se creó en 1965 (Ayllón, 2007, 2011; Rojas, 2014). En este periodo los flujos de cooperación se enfocaban más de países desarrollados a países subdesarrollados, así, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se planteó con la finalidad de reducir las brechas existentes entre los estados del norte y sur, donde del norte estaba conformado básicamente por países desarrollados de Europa y EEUU (Corbridge, 2007, p. 182).

Al respecto, Sanahuja señala que no resulta fácil justificar la ayuda o cooperación a partir de viejos lazos coloniales, ya que tras décadas de independencia y experiencias de construcción nacionales fracasadas, las responsabilidades históricas de las ex-metrópolis se habrían diluido. Sin embargo, se resalta que las políticas de ayuda necesitan

² Iniciativa de presidentes africanos y asiáticos que discrepaban con el nuevo el orden mundial que empezaba a emerger, en la cual asistieron 29 países representando más de la mitad de la población del mundo en ese momento. Es la precursora del Movimiento de los No Alineados (1961). En esta conferencia participaron países recientemente independientes de Asia y África, y fue organizada por Egipto (Nasser), India (Nehru), Indonesia (Sukarno) y Pakistán, y conto como invitados a Arabia Saudita, China, Japón, Turquía, entre otros.

reformarse, ya que no se puede seguir viendo a la misma ni como un instrumento de la Guerra Fría, entre dos polos opuestos; ni como una reliquia de las fases tempranas de la descolonización (2001, p. 55).

Es por ello, que, si bien algunos autores rescatan la existencia de una deuda histórica y moral, por parte de antiguas potencias coloniales, como uno de los factores que incentivaron la cooperación, en términos realistas se puede afirmar que, lo que en realidad buscaban era no perder la influencia sobre sus excolonias. Motivo que llevaría a estas potencias a fomentar la cooperación dirigida a países subdesarrollados, que presentaba entre sus objetivos el promover el desarrollo a partir de la transferencia de AOD, que se veía materializada en tecnología, financiamiento, asesoría técnica, implementación de instituciones y modelos occidentales de democracia y buenas prácticas (Duarte & González, 2014, pp. 124-125).

En parte, la pretensión de esta cooperación orientada al desarrollo era contribuir con el despegue de estas economías subdesarrolladas, y que puedan entrar en la senda del crecimiento continuo (Rojas, 2014, p. 30). Así, la CID que se conoce hoy en día tuvo sus antecedentes en el plano internacional, por las relaciones que tuvieron los nuevos estados procedentes del proceso de descolonización, por ello, los autores señalan que la Cooperación Internacional para el Desarrollo nació en 1945, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en específico a partir de la firma de la Carta de San Francisco, instrumento que dio lugar a la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la cual se definen los objetivos de la cooperación y con ello su importancia.

Globalización

A partir del término de la Guerra Fría y, con ello, la bipolaridad mundial, se dio lugar a la “globalización” como el fenómeno para explicar la nueva dinámica de las relaciones internacionales, y la mayor interdependencia que surge entre las diferentes unidades del sistema-mundo, tanto a nivel económico como tecnológico y en materia medio-ambiental (Aguirre, 2007; Ayllón, 2011).

Se debe tener en cuenta que la globalización es un proceso que ha estado presente por varios siglos, y hace referencia a los cambios que se han dado en esferas económicas y políticas, enfocado en la eliminación de las barreras fronterizas por medio de una

profundización de procesos de integración regional y con ello de las relaciones globales tanto entre estados como al interior de los mismos (Duarte & González, 2014, p. 125).

En tanto, Sagasti define a la globalización como “un orden global pero no integrado, que nos pone en contacto unos con otros mientras que simultáneamente mantiene hondas diferencias entre los grupos de países y entre la gente al interior de los países, y, que beneficia a un pequeño porcentaje de la humanidad mientras que segrega a una amplia porción de la población mundial”.

La modificación del sistema internacional bajo las reglas de un mundo unipolar, y con ello, el fin del conflicto ideológico Este-Oeste, permitiría que los países desarrollados destinen recursos para la solución de problemas en países subdesarrollados, que por factores internos y externos cuentan con deficiencias para lograr alcanzar la senda del desarrollo. Problemas que se agudizaron con la profundización de las desigualdades y la fragmentación del mundo en países ricos y subdesarrollados, ello hizo que la cooperación internacional para el desarrollo se vuelva una necesidad más urgente de la que ya representaba durante el conflicto Este-Oeste (Tokatlian & Carvajal, 1994, p. 21).

En ese sentido, tras la superación de ciertos conflictos, la ONU hizo un llamado a hacer uso de “los dividendos de la paz”, recursos que consistían en fondos creados a partir de los ahorros en gastos militares, y reorientarlos al servicio del desarrollo, para que por medio de la cooperación se contribuya con la mejora de la calidad de vida de la humanidad en general (Graziano, 2017). No obstante, ello se vería un tanto frustrado por el surgimiento de un nuevo ciclo de conflictos mundiales que llevarían a que la ayuda pase a países amigos de modo que puedan afrontar la lucha contra la amenaza de los “Estados canallas” y del terrorismo internacional (Ayllón, 2011, p. 18).

La cooperación internacional no se mantiene ajena a los cambios que se dan por el proceso de globalización, por el contrario, ha proporcionado nuevas dimensiones y actores más allá de los estados, como los organismos internacionales, entidades privadas y públicas, transnacionales, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, banca, entre otros. Y, es gracias a esa diversidad de actores, que surgieron nuevas dimensiones de la CID, como las sociales, culturales, económico-financieras y políticas, dejando de lado la ubicación geográfica para que los estados receptores accedan a ella (Duarte &

González, 2014, p. 125).

De mismo modo, la globalización y las integraciones político-económicas, a partir del nuevo sistema internacional establecido después de la Guerra Fría, han dado lugar a que ciertas problemáticas, como las enfermedades pandémicas, cultivos y tráfico de drogas, migración ilegal y terrorismo, cobren un carácter internacional, y se les conozca como problemas globales, problemas que requieren de la cooperación internacional para afrontarlos. Una de las causas por las que los estados comenzarían a ver los problemas de índole global como propios fue la intensificación de la interdependencia económica, ya que a largo plazo se podrían ver afectados por estos problemas si no se plantean acciones frente a ellos (Benz, 2005, p. 83; Duarte & González, 2014, p. 119).

El surgimiento de las nuevas dinámicas en las relaciones internacionales a partir del proceso de globalización ha llevado a una intensificación de la interdependencia a todos los aspectos de la vida, y da lugar a temas globales y transnacionales, y por ende a múltiples formas de cooperar. Al respecto, el PNUD plantea una concepción del desarrollo de modo más integral, equilibrado e inclusivo, dejando atrás el credo axiomático de que el desarrollo debía ser visto solo como el equivalente al crecimiento económico, a uno enfocado al desarrollo humano³ (Rojas, 2014, p. 31).

Por ello resulta importante la cooperación bajo este nuevo enfoque del desarrollo, donde los países trabajen en conjunto para solucionar problemas globales, con lo que la cooperación es vista como un instrumento de política exterior el cual permite a su vez que el donante ejerza cierto poder e influencia sobre el estado receptor de cooperación (Ayllón, 2011, p. 15; Gómez & Sanahuja, 2001, p. 31; Rojas, 2014, p. 55).

Como múltiples autores señalan, la globalización por medio de la interdependencia que genera puede ser vista como aquel proceso que permite nuevos espacios donde los estados, sea en busca de sus intereses propios y/o del bienestar común finalmente deciden

³ El índice de Desarrollo Humano, no solo mide el desarrollo económico tradicional, sino que incluye variables como el nivel educativos (años de instrucción) y la esperanza de vida de la población, es por medio de este indicador que se deja de lado la percepción de que un país con una renta económica media-alta contaba con un buen nivel de desarrollo que lo llevaba a no requerir cooperación, se establece así que una alta renta equivale a un alto nivel de desarrollo.

cooperar. En ese sentido, la integración puede considerarse como el fin último de la cooperación, que si bien cuenta con múltiples esferas, el destino final es uno solo, y es lograr una armonía de intereses aún cuando haya que subordinar intereses propios a uno común para todos (Rojas, 2014, p. 32).

El sistema de cooperación internacional, en la década de 1990, pasó por una época de crisis, la cual se produjo, principalmente, por dos factores que influyeron y contribuyeron a cambiar la arquitectura tradicional al desarrollo, éstos fueron el declive de la ayuda internacional al desarrollo, y la transformación en el sistema de las relaciones internacionales por la multiplicidad de organismos (Gómez & Sanahuja, 2001, pp. 15-16). El primer factor hace referencia a la marcada desaceleración de aportes de los donantes de AOD del CAD-OCDE, por cuestionamientos sobre su eficacia, equilibrio de las economías de los donantes y reducción del déficit público; mientras que la segunda nace de la recomposición de las relaciones internacionales tras el fin de la bipolaridad, en un mundo interdependiente, integrado en ciertos ámbitos y fragmentado en otros (Gómez & Sanahuja, 2001, p. 19; Rojas, 2014, p. 31).

Fue ese contexto el cual llevó a una reorientación de la ayuda y la cooperación en tiempos de globalización. Al respecto se planteó una cooperación internacional con un enfoque más ético y humanitario, que contribuya con la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo, que a su vez permita una estabilidad internacional sin conflictos regionales y con una institucionalización del establecimiento de relaciones económicas sólidas, que converja con el desarrollo humano sostenible y participativo, según lo establece el PNUD (Duarte & González, 2014, p. 128; Rojas, 2014, p. 31).

Los cambios en el sistema se dieron a una velocidad acelerada, en la búsqueda de un nuevo enfoque y razón de ser de la asistencia a los países en desarrollo, dejando atrás las motivaciones iniciales enmarcadas en los conflictos Este/Oeste, Norte/Sur, y en la globalización. En esa línea bajo el nuevo paradigma de las teorías del desarrollo, el desarrollo humano cobra más preponderancia y es respaldado por las Naciones Unidas. Así, la agenda del desarrollo se fue posicionando hasta alcanzar un consenso mundial

respecto a la lucha contra la pobreza, la Declaración del Milenio⁴ fue el documento que mejor recogió este acuerdo, se tuvo como consenso central que la lucha contra la pobreza se convertiría en el fin último de la CID. Es por ello que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) pasaron a formar parte de las políticas de AOD de los diversos organismos bilaterales y multilaterales (Calabuig & Gómez-Torres, 2010, p. 8).

En esa línea surge, también, el discurso de que la cooperación contribuye con la provisión de bienes públicos globales, y la agenda internacional de eficacia y calidad de la ayuda (Ayllón, 2011, p. 20). Al respecto, se dio un consenso internacional sobre el rol que toma de la cooperación internacional, la cual estaría orientada a promover el progreso económico y social de los países del Sur, y a proporcionar bienes públicos globales⁵. Algunos autores señalan que el proceso de globalización ha supuesto que bienes públicos que solían ser reservados al ámbito interno han adquirido un rango internacional, tales como un medio ambiente sin contaminación, estabilidad macroeconómica, seguridad nacional, paz, entre otros (Alonso & Sanahuja, 2007, p. 185; Calabuig & Gómez-Torres, 2010, p. 36).

Por medio de este consenso se puede afirmar que el sistema de cooperación puede configurarse como un “régimen internacional”, con elementos de la obligación moral y política de otorgar ayuda, y la promoción del desarrollo como política de los actores de la cooperación al desarrollo (Calabuig & Gómez-Torres, 2010, p. 37).

A partir de lo descrito se puede concluir que, si bien en un inicio y tras los grandes conflictos mundiales, la cooperación internacional para el desarrollo se consolidó como uno de los pilares de las relaciones internacionales, también lo hizo como un poderoso instrumento de política exterior, el cual permitió a las grandes potencias mantener sus zonas de influencia. Además se debe tener presente que en el proceso de evolución del concepto de cooperación internacional, esta se ha visto influenciada por factores como la

⁴ Cumbre auspiciada por Naciones Unidas en Nueva York, entre el 6 y el 8 de septiembre de 2000, contenía 8 objetivos de desarrollo, 18 metas de seguimiento y 48 indicadores cuantitativos de verificación de su grado de cumplimiento.

⁵ Los bienes públicos mundiales son aquellos bienes que acarrearán beneficios que no pueden ser circunscritos fácilmente a un único comprador, pero que una vez que se los aporta son numerosos quienes pueden disfrutar de tales bienes gratuitamente (Calabuig & Gómez-Torres, 2010, p. 36).

necesidad de optimizar el uso de los recursos en pro de tratar de solucionar problemas comunes que redundan en la calidad de vida de la población (Duarte & González, 2014, p. 119).

En síntesis, la cooperación en la esfera internacional se presenta como una herramienta para corregir disparidades, vacíos y/o falencias de los procesos integracionistas de la globalización, que trajo consigo la internacionalización de algunas problemáticas haciendo que trascienden fronteras, y con ello que su solución, control o erradicación se convierta en responsabilidad de la comunidad internacional. Es por ello que la cooperación internacional debe ser entendida como multidimensional, al involucrar diversos temas, y dinámica, ya que debe ajustarse a las necesidades particulares de los territorios así como a contextos históricos específicos (Duarte & González, 2014, p. 130).

2.1.1. Principios guías para la cooperación internacional

Al ser la cooperación un mecanismo por medio del cual intervienen los estados, la sociedad civil, los empresarios y demás actores no estatales, esta debe procurar regirse bajo ciertas directrices que regulen su comportamiento y permitan que se den proyectos y acuerdos de cooperación selectivos y realizables, los cuales en un inicio fueron más del tipo económico y comercial con un trasfondo político (Rojas, 2014, p. 36; Tokatlian & Carvajal, 1994, p. 54).

Se debe tener presente que elementos como la paz, seguridad y desarrollo han estado vinculados entre sí desde el surgimiento de lo que conocemos como cooperación para el desarrollo. Sin embargo, su interrelación y vinculación aumentó y tomó una forma más explícita luego de los hechos del 11 de setiembre, que trajo consigo la “securitización” del desarrollo y con ello un nuevo marco para la formulación de políticas de desarrollo, que en cierto modo pasaron a estar subordinadas a la seguridad nacional (Sanahuja & Schünemann, 2007, p. 17).

Diversos autores al definir “securitización” la enmarcan en el constructivismo social, donde el discurso y la narrativa son fundamentales para poder explicarla a partir de los procesos sociales que le dan origen. Al respecto, se puede mencionar que si bien con la aprobación del Security Act, en 1971, se le da una mayor importancia a la

cooperación de Estados Unidos (EE. UU.), fue a partir de la securitización de la ayuda que la cooperación internacional pasó a subordinarse dentro de la idea de la seguridad internacional.

De este modo, uno de los principales cooperantes tradicionales, EE. UU., toma como propia la lucha contra el terrorismo, y con ello securitizó su política de cooperación y la orientó hacia la “seguridad del Estado”, dando pie a la “Guerra Global contra el Terror”, condicionando la ayuda o cooperación brindada. Cabe recordar que si bien es cierto que desde los orígenes de la cooperación internacional ésta se encuentra vinculada a temas de seguridad, es a partir del 11/09 que podemos encontrar una política más clara y manifiesta de la seguridad (Sanahuja & Schünemann, 2007, p. 60; USAID, 2002, p. 9).

En tanto, algunos países de la Unión Europea y Canadá adoptaron un enfoque de desarrollo humano donde la “seguridad” deja de centrarse en una cuestión militar y pasa a abarcar otros ámbitos como lo político, social, económico y ambiental. En este caso se resalta la “seguridad humana”, entre otros aspectos como reducir la pobreza, erradicar el hambre, combatir enfermedades, básicamente una cooperación más alineada con los ODM, y posteriormente, los ODS de la Agenda 2030 (Sanahuja & Schünemann, 2007, pp. 27-29).

Otro enfoque fue el que tomó Japón, uno más integral, que juntó la seguridad del Estado y la seguridad humana, diseñó su política de cooperación en base al lema de “seguridad y prosperidad”, por medio de la cual se priorizaría la construcción de capacidades y los planes nacionales de desarrollo, tratando de equilibrar sus propios intereses nacionales con los compromisos asumidos en la esfera internacional (Sanahuja & Schünemann, 2007).

En 2002, USAID determina que los países con problemas en términos de una democracia y gobernanza, suelen compartir una lista de prioridades donde requieren de asistencia, entre las cuales se tiene el controlar la corrupción y aumentar la rendición de cuentas; fortalecer el estado de derecho y cómo afecta a los ciudadanos; fortalecimiento y democratización de los partidos políticos y profundización de sus raíces en la sociedad; entre otras (2002, p. 9).

En ese sentido, USAID, por medio de su reporte *Foreign Aid in the National Interest* plantea algunos principios para que sirvan de guía a las intervenciones realizadas por los EE. UU. y otros donantes, y así generar una voluntad política para una mejor gobernanza:

- i. Los niveles de la cooperación deben estar vinculados al desempeño y a demostraciones de voluntad política de reforma de los gobiernos.
- ii. El buen desempeño debe ser recompensado de manera tangible, a través de incrementos de la ayuda, canje de deuda, incentivos para IED y facilidades comerciales, y se debe tener en cuenta lo que gobiernos hacen no lo que dicen.
- iii. Se debe contar con un compromiso político explícito con la reforma en materia de democracia y gobernanza, o se suspende la ayuda a los gobiernos y trabajar solo con ONGs.
- iv. EE. UU. debe usar su voz y voto en el Banco Mundial y en otros organismos multilaterales para dar por terminada su ayuda a los “malos gobiernos”; y,
- v. EE. UU. debe trabajar más de cerca con otros donantes bilaterales para coordinar la presión sobre los gobiernos malos y recalcitrantes.

Estos principios fueron planteados como condicionantes en el marco de la securitización de la cooperación, alineada con sus propios intereses, resultaron ser demostraciones que, al contar con la condicionalidad de perseguir ciertos objetivos, de un modo u otro genere reformas y vinculación de la voluntad política para con estos objetivos planteados.

2.1.2. Agendas globales de desarrollo y la cooperación internacional

Al estudiar la cooperación internacional, resulta importante reconocer que no basta con verla en función del volumen de los recursos transferidos por parte de las fuentes cooperantes, sino más bien debe enfocarse en el rol clave y estratégico que cumple, en especial con el efecto dinamizador que tiene para lograr cambios, incentivos e innovaciones en lo que respecta al desarrollo (APCI, 2016, p. 27).

A lo largo de los años, el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) ha presentado cambios a partir del surgimiento de nuevos actores de desarrollo, crisis económicas y posturas frente a las agendas globales de CID, lo cual hizo que incluso se replantee el rol de la cooperación. Al respecto, se trabajó en una “nueva arquitectura de la cooperación” por medio de la renovación de prácticas, protagonistas e instrumentos de la cooperación (Alonso, 2009, p. 17).

Entre los cambios que se dieron se resalta la incorporación de nuevos actores de desarrollo, el replanteamiento de las prioridades, el contar con marcos globales que permitan orientar el desarrollo, además, se plantean nuevos mecanismos de financiamiento y la búsqueda de una mayor eficacia de la cooperación. Cabe mencionar que no solo se reconfiguró el escenario global, sino que el Perú en su calidad de País de Renta Media Alta (PRMA) tuvo que asumir los nuevos desafíos que esa clasificación traía consigo (APCI, 2016, p. 36).

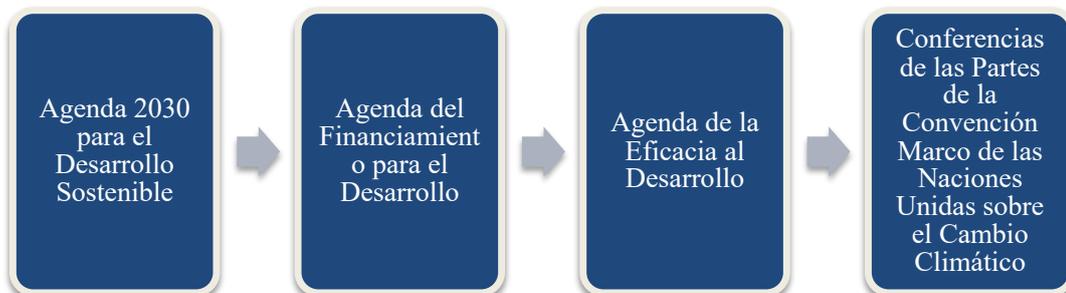
Es así que la arquitectura de la cooperación presentó cambios que van desde la adopción de nuevas estrategias para impulsar el desarrollo hasta los debates sobre la eficacia y la relación entre la cooperación tradicional y otras nuevas modalidades como la CSS y CT. Cabe señalar que todos estos cambios dieron lugar a transformaciones en la gobernanza global y regional (APCI, 2016, p. 32; Ojeda & Echart, 2019, p. 164).

En el escenario de la cooperación internacional surge una nueva estructura, una que se basa en renovadas Agendas Globales de Desarrollo (AGD), como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Financiamiento para el Desarrollo, y la Agenda de la Eficacia al Desarrollo. Además, se considera como tema transversal los acuerdos globales sobre cambio climático expresados en las Conferencias de las Partes en el contexto de la Convención Marco sobre Cambio Climático (CEPEI, s. f., p. 2).

A continuación veremos en que consiste cada agenda a modo de comprender el compromiso que se tiene con el desarrollo, cabe mencionar que la implementación de estas implica una adecuación de las políticas públicas a estos retos mundiales (APCI, 2016, p. 26). Al respecto, la CEPAL plantea que para que sea posible lograr

un sistema de cooperación internacional inclusivo y orientado al desarrollo, en sentido amplio, el diálogo político y la generación de consensos en torno a estas agendas se vuelven elementos clave (2012, p. 30).

Gráfico N° 2
Agendas Globales de Desarrollo (AGD)



Fuente: APCI (2016, pp. 36-40) y Ojeda & Echart (2019, p. 166).
Elaboración propia.

i. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sucesora del marco de los ODM, se adoptó en 2015, y se constituyó como el principal consenso para la promoción del desarrollo sostenible, entendiéndose como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CEPEI, s. f., p. 2).

Para ello, se reúnen la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo, de forma equilibrada e integrada; y, se reconoce la interconexión existente entre estas, así como la necesidad que sean incorporarlas en el diseño de las políticas públicas. Además, se plantea como principal desafío la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, al constituirse como el requisito indispensable para alcanzar un desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015e, p. 2).

La Agenda 2030, “Transformar nuestro mundo”, se compone de cinco ejes centrales⁶: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas, y define 17 Objetivos

⁶ También referidos como las “5P” por sus nombres en inglés: *people, planet, prosperity, peace, partnerships*.

de Desarrollo Sostenible (ODS) que se desagregan en 169 metas específicas. Esta nueva agenda tiene como base los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y aspira a completar lo que estos no lograron por medio de objetivos de carácter integrado e indivisible, alcance mundial y aplicación universal, además, toma en consideración las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país, por lo que no impone medidas sino que tiene la flexibilidad de que cada estado incorpore los ODS en sus políticas y prioridades nacionales según estimen conveniente (Naciones Unidas, 2015e, p. 6; OCDE, 2011, p. 37).

Gráfico N° 3
Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas (2015).

Respecto a esta agenda, se resalta la importancia de que sea la primera que afronta los desafíos del desarrollo en un mundo complejo y cambiante, lo cual representa un gran cambio frente a la Agenda del Milenio. Así también, se considera que por medio de estaría dejando de lado la visión Norte-Sur y ayudocéntrica del desarrollo, que había primado hasta este momento, y se pasa a comprender al desarrollo y los desafíos como una tarea global y de responsabilidad compartida (Alonso, 2019; CEPEI, s. f., p. 3).

En relación con el papel que cumple la cooperación en esta Agenda, Alonso señala que si bien la cooperación adquiere un papel menos central, tiene uno crucial, ya que busca equilibrar los compromisos domésticos e internacionales,

al implicar movilización de recursos propios y aprovisionamiento de bienes públicos internacionales (Alonso, 2019, p. 17).

Entre los objetivos planteados, el que se encuentra más vinculado con la cooperación internacional es el ODS 17 “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Global para el desarrollo sostenible”. Por medio del cual se reconoce el importante rol complementario del financiamiento público internacional a los esfuerzos internos de los países, al ser los PRM quienes enfrentan desafíos específicos para alcanzar el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, promueve el fortalecimiento de las nuevas modalidades de cooperación, como la CSS y CTr, en lo que respecta a transferencia de tecnología y conocimiento, y fortalecimiento de capacidades (APCI, 2016, p. 38).

Así, esta Agenda fomenta una cooperación colectiva en la que todos salgan ganando, y que reporte beneficios en todos los países, para ello se implementa como una Agenda en interés de todos, para las generaciones actuales y futuras (Naciones Unidas, 2015e, p. 7), que por su contenido y propósito resulta ser una más comprehensiva (dimensión económica, social y ambiental), participativa, universal, equilibrada entre los componentes doméstico e internacional, multi-actor y multi-nivel (Alonso, 2019, p. 3). Además, trae consigo un proceso de seguimiento y rendición de cuentas para fomentar una cooperación efectiva en el cumplimiento de la Agenda, por medio del intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo (Naciones Unidas, 2015e, p. 36).

ii. Agenda del Financiamiento para el Desarrollo

La Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), que se adoptó en el marco de la Tercera Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo en 2015, se ha configurado como el acuerdo marco que provee la base para implementar la agenda de desarrollo sostenible, al requerir esta una escala de financiamiento sin precedentes (APCI, 2016, p. 39; Naciones Unidas, 2015c).

Por medio de este documento, que tiene como base el Consenso de Monterrey (2002) y la Declaración de Doha (2008), se busca abordar los desafíos del

financiamiento para el desarrollo sostenible con el fin de contribuir con la búsqueda de una alianza global y solidaria para la ejecución de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015b). Además, se renueva el compromiso con el objetivo central de “poner fin a la pobreza y el hambre, y lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones mediante la promoción del crecimiento económico inclusivo, la protección del medio ambiente y el fomento de la inclusión social” (Naciones Unidas, 2015d, p. 2).

Al respecto, la Agenda de Financiamiento para el Desarrollo en la búsqueda de que se alcance una efectiva asignación de los recursos hacia la implementación de las estrategias de desarrollo, se determinó que estos sean asignados a los mayores desafíos económicos, sociales y ambientales que afronta la humanidad. Con lo cual se configura como un hito en la creación de alianzas globales que fomenten la prosperidad económica incluyente y la mejora del bienestar de la población, además de proteger el medio ambiente (Naciones Unidas, 2015c).

Cabe mencionar que esta Agenda representa un acuerdo mundial sobre el financiamiento del desarrollo sostenible, sea por parte de fuentes públicas o privadas, nacionales o internacionales, y para ello identifica siete esferas intersectoriales⁷ donde se deben concentrar los esfuerzos (CEPEI, s. f., p. 3). Estas esferas se basan en las sinergias generadas a partir de los objetivos de desarrollo sostenible, de modo que la aplicación en un ámbito contribuya al progreso en los demás (Naciones Unidas, 2015d, p. 5).

Si bien esta agenda mantiene un enfoque de cooperación y solidaridad con los países que presentan limitaciones para mejorar su capacidad de movilizar recursos domésticos. Se reconoce como uno de los grandes retos para la cooperación internacional el propiciar un marco de financiamiento integral, que

⁷ Esferas intersectoriales donde concentrar los esfuerzos: (i) prestación de protección social y servicios públicos esenciales para todos; (ii) ampliación de los esfuerzos para poner fin al hambre y la malnutrición; (iii) superación de carencias en materia de infraestructura; (iv) promoción de la industrialización inclusiva y sostenible; (v) generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas; (vi) protección de ecosistemas; y (vii) promoción de sociedades pacíficas e inclusivas.

permita una diversificación de las fuentes y mecanismos, así como la incorporación de nuevas modalidades de financiamiento⁸ (APCI, 2016, p. 39).

Además, se plantea que la Agenda para el desarrollo puede cumplirse en el marco de una alianza mundial revitalizada que se sustente en políticas y medidas concretas en línea con los siete ámbitos de su Agenda de Acción (Naciones Unidas, 2015d, p. 8).

Gráfico N° 4
Ámbitos del Programa de Acción



Fuente: Naciones Unidas (2015d, pp. 8-41).
Elaboración propia.

Respecto a la CID, se reconoce el compromiso por reforzarla y aumentar al máximo sus efectos, eficacia, transparencia y resultados, asimismo se reafirma el compromiso con la AOD⁹ y se reconoce la importancia de brindar condiciones más favorables a quienes lo necesiten en mayor medida. Además, en lo referente a la CSS y CTr se la reconoce como un importante elemento complementario a la CNS, y no como sustituto; en el entendido de que cumplen un rol sustancial al contribuir con el desarrollo de capacidades, conocimientos y tecnología.

⁸ Por nuevas modalidades de financiamiento se hace referencia a aquellas más allá de la AOD, como la CSS/CTr, asociaciones de múltiples actores de desarrollo, entre otros.

⁹ De los países desarrollados a destinar el 0,7% del INB a la AOD y del 0,15% al 0,20% del INB a la AOD de los países menos adelantados.

iii. Agenda de la Eficacia al Desarrollo

Para hablar de la Agenda de la Eficacia uno debe remontarse a 2002, fecha en la cual se llevó a cabo la I Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo de las Naciones Unidas, que entre sus principales medidas señala que para lograr un incremento de la cooperación para el desarrollo, será fundamental contar con medidas de eficacia, eficiencia, transparencia y sentido de responsabilidad (Naciones Unidas, 2002, p. 4).

De este modo, esta conferencia representa uno de los primeros espacios donde se habla de una articulación entre el financiamiento y la eficacia de la cooperación. Así, a partir del compromiso asumido en el Consenso de Monterrey se convoca al I Foro de Alto Nivel sobre Armonización de la Ayuda, celebrado en Roma a principios del 2003 (Olivera, s. f., pp. 42-47).

En este Foro de Alto Nivel, por medio de la Declaración de Roma se dio presente una definición de principios de la cooperación eficaz. Cabe resaltar la armonización de políticas, procedimientos y prácticas entre las acciones dadas, que se dio a modo de simplificar los procesos de la cooperación técnica. Se configura así un compromiso orientado a un trabajo eficaz y coordinado, además se resalta la importancia de la alineación de la ayuda a lo determinado como prioritario por los países receptores y la reducción de los costos de transacción (OCDE, s. f., 2003; Olivera, s. f., p. 42).

El II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se llevó a cabo en París en 2005, y se reconoció que la ayuda podría, y debería, estar produciendo mejores impactos, por lo que se decidió sentar las bases para la eficacia de la ayuda (OCDE, 2008b). Así, se aprobó la Declaración de París en la cual se reafirma el compromiso de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo y para ello se formulan a cinco pilares centrales: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y responsabilidad mutua (OCDE, 2008a).

Para 2008, se realizó el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Accra, que significó una alianza sin precedentes de socios para el

desarrollo¹⁰, así, se registró un mayor número de partes que respaldaron la Agenda de Acción de Accra (AAA). Cabe mencionar que la AAA reafirma el compromiso de la Declaración de París y llama a una mayor asociación entre las diferentes partes que trabajan vinculadas con la ayuda y el desarrollo (OCDE, 2008b).

De este modo, el Programa de Acción de Accra fue acordado con el fin de fomentar y acelerar los compromisos de la Declaración de París entre las economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y los parlamentos. Para ello, como ejes centrales del Programa se plantean: (i) identificación del país respecto al desarrollo, (ii) construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo, (iii) logro de resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas (Naciones Unidas, 2015d; OCDE, 2008a).

En tanto, hacia fines de 2011, en Busan, Corea se celebró el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en el cual se plantearon algunas novedades:

(i) que las posteriores reuniones tuvieran el carácter de reuniones ministeriales, pasando de un abordaje básicamente técnico con elementos políticos a una pista política con consideraciones técnicas; (ii) que la participación fuera más amplia; (iii) que los países asuman compromisos en la medición de los indicadores que se aprobaran en Busan; (iv) que se incorporaran más actores además de los países; y, (v) que a nivel de cada país se replicaran esquemas similares para impulsar, monitorear y evaluar la eficacia de la cooperación (Olivera, s. f., pp. 42-47).

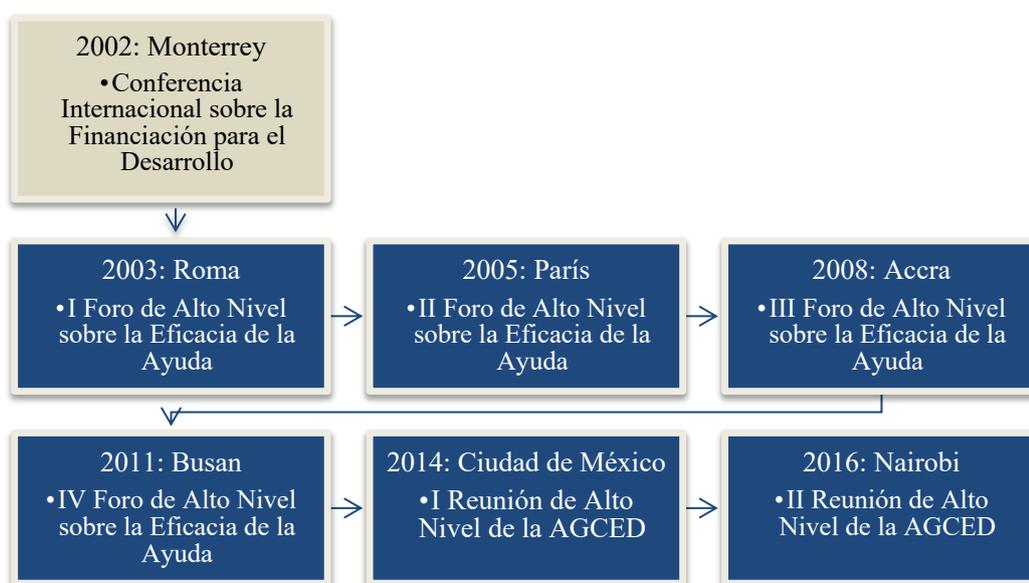
Cabe mencionar que fue en este IV Foro de Alto Nivel, y a partir de las iniciativas internacionales previamente presentadas para mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo¹¹, que se estableció la “Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo” (AGCED), un espacio que integraba, por

¹⁰ Países en desarrollo y donantes, economías emergentes, Naciones Unidas e instituciones multilaterales, fondos globales y organizaciones de la sociedad civil (OCDE, s. f.).

¹¹ Entre las que destacan el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Roma sobre la Armonización (2003), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008) (APCI, 2016, p. 42).

primera vez, a los donantes tradicionales, a las economías emergentes, a los socios de la CSS, a las organizaciones de la sociedad civil, a los parlamentarios y a la empresa privada (APCI, 2016, p. 42).

Gráfico N° 5
Ruta de la eficacia de la cooperación



Fuente: Naciones Unidas (2015d, pp. 8-41).
Elaboración propia.

En 2014, se llevó acabo la I Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) en la Ciudad de México, donde entre otros temas se trató el cumplimiento de los compromisos de Busan, el rol de los PRMA o duales, y la relevancia de la CSS y CTr (Olivera, s. f., p. 46). Además, se dio la presentación del Informe Progreso resultado de la Primera Ronda de Monitoreo de los compromisos de Busan (APCI, 2016, p. 42).

La II Reunión de Alto Nivel de la AGCED tuvo lugar en Nairobi el 2016, en la cual se presentó los resultados de la Segunda Ronda de Monitoreo para el periodo 2015-2016 con el propósito de contar con una base empírica sobre el progreso de los compromisos de Busan. Dicha reunión trató sobre las acciones específicas para mejorar la eficacia, calidad e impacto de la cooperación internacional al desarrollo en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (SELA, 2016).

iv. Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

En la Conferencia de las Partes de 2015 (COP21), en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹², se aprobó el Acuerdo de París, que si bien no configura una “agenda” se ha convertido en el documento referente de planificación de políticas y adopción de medidas de prevención y adaptación al Cambio Climático a nivel global (CEPEI, s. f., p. 5).

Por medio de este Acuerdo se establece una gobernanza mundial con presencia y compromiso¹³ de los países desarrollados y en vías de desarrollo. Su objetivo de combate al cambio climático es “mantener el incremento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y redoblar los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C” (Naciones Unidas, 2015a, p. 2).

Con ese fin por medio del Acuerdo de París se promueve un marco tecnológico sostenible, la mejora de las acciones de fomento de capacidades nacionales de acción frente al cambio climático y sus consecuencias, y la movilización de los recursos financieros que ello requiere (CEPEI, s. f., p. 5).

Además representa un ejemplo de cooperación para mitigar problemas globales, al tener como ambición el comunicar cada cinco años sus contribuciones para fijar nuevos objetivos; demanda a su vez transparencia de las partes, ya que estas informan sobre el grado de cumplimiento de sus objetivos; e implica cierto grado de solidaridad de los países desarrollados al seguir financiando la lucha contra el cambio climático para ayudar a los países en vías de desarrollo a reducir sus emisiones y a aumentar la resiliencia ante los efectos del cambio climático (Naciones Unidas, 1992).

Cabe recordar que, en 2014, el Perú organizó la COP20, oportunidad en la que

¹² Adoptada en 1992, tiene como objetivo “lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (Naciones Unidas, 1992, p. 4).

¹³ Los compromisos de los países no tienen carácter vinculante (CND) pero son examinados periódicamente.

se presentaron las bases de un nuevo acuerdo climático, el cual fue finalmente aprobado en la COP 21 realizada en París en el 2015. De este modo, la COP20, sirvió como plataforma para el financiamiento de diferentes proyectos destinados a la gestión contra los efectos adversos del cambio climático en el Perú, con lo cual esta conferencia se configuró como un espacio donde se puede fomentar el financiamiento para el desarrollo, al estar estos proyectos vinculados con los ODS (APCI, 2016, p. 44).

Con respecto a lo antes mencionado, se puede concluir que el 2015 fue un año clave para la cooperación internacional al configurarse las Agendas Globales de Desarrollo antes expuestas, entre las cuales resalta la adopción de la Agenda 2030 y con ello el compromiso de alcanzar los 17 ODS. Además, se debe tener presente que para el logro de estas metas se requiere de la participación de los diversos actores del desarrollo, así como la movilización de los recursos, una buena articulación entre los distintos niveles de gobiernos (centrales, regionales y locales), y, en especial, el fomento de nuevas modalidades de cooperación y esquemas de financiamiento (APCI, 2017, p. 9).

2.2. Evolución político-jurídica de la cooperación internacional en el Perú

En agosto de 1951, el Perú celebró el Acuerdo Básico de Cooperación para la prestación de Asistencia Técnica con la ONU, en el marco de la Junta de Asistencia Técnica al amparo de la Resolución 222 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Se argumentó que los países menos desarrollados requerían de asistencia técnica para lograr un desarrollo económico a través del incremento de la productividad, de ese modo se creó el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (Naciones Unidas, 1951).

Así, en el marco del nuevo contexto internacional, por medio de la *Foreign Assistance Act* se plasman los nuevos principios de la política de los EE. UU., se da lugar a la creación de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). También, se estableció la Alianza para el Progreso (ALPRO), que se perfiló más como una estrategia de carácter multilateral que bilateral, tuvo un gran impacto en América Latina y, en específico en el

Perú, en lo que respecta a la creación legislativa sobre planificación (MINSA-OFICE, 1999, p. 23).

De este modo, al entrar a ver el marco en el cual se desenvuelve la cooperación primero debemos remontarnos a octubre de 1962, año en el cual mediante el Decreto Ley N° 14220 se crea el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del Perú, con una instancia de consulta, una de formulación técnica y una de ejecución. Este documento por medio de su artículo 3° inciso 11° fijó al Instituto Nacional de Planificación (INP) como la entidad que se encargaría de “coordinar la asistencia técnica internacional”, que por aquel entonces la brindada por la ALPRO. Este hecho puede ser visto como uno de los primeros antecedentes de la institucionalidad de la Cooperación Técnica Internacional (CTI) en el Perú (MINSA-OFICE, 1999, p. 23; *Decreto Ley N° 14220*, 1962).

Seguido a ello por medio del Decreto Supremo N° 738-63-RE se establece que las actividades de “coordinación, tramitación y promoción de la asistencia técnica a nivel internacional estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)”. Así, este decreto dota de capacidades de gestión de esta asistencia técnica internacional al MRE, como entidad competente en la materia.

Cabe mencionar que fue durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado que entre los objetivos de política exterior del país, tal y como fue expresado en la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁴ por el canciller Edgardo Mercado Jarrín, se plantea como una de las prioridades en agenda, el establecimiento de nuevas formas de cooperación, que tengan por finalidad permitir un acceso equitativo de los pueblos a los beneficios del progreso, de la ciencia y de la técnica (Millor, 1970, pp. 413-414). Como reflejo de su etapa inicial cuando hace uso de la política exterior como un instrumento de apoyo y convalidación política del régimen (Granda, 1995, p. 57).

En ese contexto, en enero de 1971, se promulgó el Decreto Ley N° 18742 normativo de la CTI, en el que se determinó que tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores, como el Instituto Nacional de Planificación, y las Oficinas Sectoriales de Planificación o las

¹⁴ 19 de setiembre de 1969.

dependencias que cada Ministerio determine serían los organismos responsables en materia de cooperación en el país. Este instrumento se constituyó en la primera Ley de Cooperación Internacional, y dio lugar al sistema administrativo para el manejo de la CTI, sistema que se articula alrededor del MRE y del INP (González Norris & Jaworski, 1990, p. 159; *Decreto Ley N°18742*, 1971).

Por medio de esta primera Ley es que se creó un marco efectivo orientado a la administración de los recursos provenientes del Fondo de Emergencia en Ayuda al Perú, instaurado en respuesta al terremoto de mayo de 1970. De este modo, se estableció en el Perú un nuevo marco y orientación de la concepción tradicional del concepto asistencial de la cooperación internacional, así, pasa a ser vista como una herramienta complementaria y de apoyo al desarrollo del país, y, no supletoria, la cual debe responder a las necesidades del país y converger con los planes de desarrollo internos (MINSA-OFICE, 1999, p. 24; *Decreto Ley N°18742*, 1971).

Es en ese sentido que la CTI pasa a ser definida como, aquellas acciones tanto del gobierno peruano y gobiernos extranjeros, como de los organismos internacionales (públicos y privados), que estén destinadas a:

- i) proporcionar preparación técnica, científica y artística a los trabajadores, estudiantes y profesionales peruanos en el país y/o en el extranjero, y a los extranjeros en el Perú; ii) intercambiar conocimientos científicos y tecnologías modernas para adecuarlas a las realidades nacionales; iii) establecer el envío de misiones o especialistas que asesoren a los diferentes gobiernos en las actividades que ellos señalen y que cooperen con éstos en investigaciones de pre-inversión, estudios de factibilidad y otras actividades análogas; y, iv) colaborar en todas aquellas actividades en esta área que, por su naturaleza y significado, contribuyan al logro de los objetivos de cada país (*Decreto Ley N°18742*, 1971).

Sin embargo, dadas las nuevas realidades que debe enfrentar la CTI, en especial frente a la redefinición del papel del Estado y de la planificación del desarrollo, y al hecho de que se concibió al sistema de cooperación como un subsistema de la planificación, luego de casi veinte años de vigencia del sistema de CTI y frente a la pluralidad de nuevos agentes que demandan recursos, es que se decide revisar la ley de CTI para que se adapte mejor al nuevo contexto en el cual se estaría desarrollando, donde el Estado ya no es el único actor en la escena que determina las medidas de desarrollo del país (González Norris & Jaworski, 1990, p. 161).

De este modo, durante el primer gobierno de Alan García, bajo el amparo de facultades delegadas para proceso de regionalización, se promulgó en mayo de 1990, el Decreto Legislativo N° 603, que trajo consigo una nueva Ley de Cooperación Técnica Internacional, que, además de incorporar al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) y al Consejo Presidencial de Coordinación Regional en la gestión de la CTI; también otorgó facultades a los Gobiernos Regionales para negociar y suscribir acuerdos con las fuentes cooperantes, respecto a la ejecución de programas, proyectos y actividades con recursos de CTI (APCI, s. f.; MINSA-OFFICE, 1999, p. 26; *Decreto Legislativo N°603*, 1990).

Este decreto, si bien, estuvo vigente por un corto tiempo, trajo consigo algunas modificaciones en la definición de la CTI, la cual sería entendida como aquel medio de transferencia o intercambio de recursos, bienes servicios y/o capitales, instrumento mediante el cual el Perú promueve el desarrollo del país, orientándose a:

- i) facilitar la ejecución de aquellas actividades que contribuyan al desarrollo del país y promuevan la cooperación entre los pueblos; ii) adquirir conocimientos científicos y tecnológicos del extranjero para tener la posibilidad de aplicarlos a la realidad nacional y facilitar a los extranjeros la aprehensión de conocimientos científicos y tecnológicos del Perú, de conformidad con las normas legales vigentes; iii) proporcionar formación técnica, científica, artística o deportiva a peruanos en el país o en el extranjero y a extranjeros en el Perú (*Decreto Legislativo N°603*, 1990).

En tanto, para noviembre de 1991, bajo el gobierno de Alberto Fujimori, mediante el Decreto Legislativo N° 719, se promulgó nueva Ley de Cooperación Técnica Internacional, que es la vigente, dada la necesidad de actualizar y modernizar las normas y algunos aspectos conceptuales de la CTI en el marco del proceso de la regionalización. Así, en la cual sistema se incorporan nuevos conceptos y se designan, a su vez, nuevos órganos responsables en la materia como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los Gobiernos Regionales y Locales, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) (APCI, s. f.; MINSA-OFFICE, 1999, pp. 26-27; *Decreto Legislativo N°719*, 1991).

Además, esta ley es acompañada de su Reglamento, publicado en enero de 1992 por medio del Decreto Supremo 015-92-PCM. En estos documentos se señalan tanto los derechos como las obligaciones de los diversos órganos públicos y organizaciones

privadas que gestionan la CTI por medio de las instancias del Estado para aplicarla como complemento a los planes, programas, proyectos y/o actividades específicas de desarrollo determinados por el estado peruano (APCI, s. f.; *Decreto Legislativo N°719*, 1991).

Asimismo, es por medio de esta Ley de CTI, que tiene cerca de 30 años de vigencia, es que se cuenta con una definición legal de la cooperación internacional como el medio por el cual el Perú recibe, transfiere y/o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas cuyo objetivo principal es complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales del gobierno peruano en materia de desarrollo, destinados a:

i) apoyar la ejecución de actividades y proyectos prioritarios para el desarrollo del país, y de sus regiones, en especial en los espacios socio-económicos, de mayor pobreza y marginación; ii) adquirir conocimientos científicos y tecnológicos para su adaptación y aplicación en el Perú; así como facilitar a los extranjeros la adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos nacionales; y, iii) brindar preparación técnica, científica y cultural, a peruanos en el país o en el extranjero y a los extranjeros en el Perú (*Decreto Legislativo N°719*, 1991).

Así, se plantea como fin último de la CTI el contribuir con el desarrollo del país, a partir de los diversos planes, programas, proyectos o actividades específicas de desarrollo, que sean considerados prioritarios, en vinculación con las agendas de desarrollo y que tienen alcance nacional, sectorial, regional, subregional y local, a través de la adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos, así como de la capacidad de brindar cooperación técnica, científica y cultural, orientada básicamente a contribuir con la generación de capacidades por medio de la cooperación técnica (*Decreto Supremo N°015-92-PCM*, 1992).

Poco después del golpe del 5 de abril de 1992, en mayo de 1992 mediante Decreto Ley N° 25490, se crea el Ministerio de la Presidencia (MIPRE), y que en junio a través del Decreto Ley N° 25548 se determina la disolución del Instituto Nacional de Planificación (INP) y que será el MIPRE quien asuma las funciones relacionadas a la materia de Cooperación Técnica Internacional (*Decreto Ley N°25490*, 1992; *Decreto Ley N°25548*, 1992).

Es en ese contexto que por medio del Decreto Legislativo N° 25556, en mismo junio de 1992, se aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia (MIPRE) y, con ello,

se crea la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) en el MIPRE, que tiene rango de Viceministerio y forma parte de la estructura del Ministerio de la Presidencia. Además, se establece entre sus funciones el “formular, coordinar y evaluar la Política de Cooperación Técnica Internacional, así como la aplicación de los recursos provenientes de la misma a la SECTI” (APCI, s. f.; *Decreto Ley N° 25556*, 1992). Se incluye además las funciones de gestión, la ejecución, el seguimiento y la evaluación (MINSA-OFFICE, 1999, p. 28).

Al respecto, en marzo de 1993, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Presidencia, por medio del Decreto Supremo N° 005-93-PRES, por medio del cual se le asigna un rol multisectorial y rector a la SECTI en materia de gestión, oficialización, negociación y evaluación de programas, proyectos y actividades de CTI. Además, en noviembre de 1998, se determina la transferencia de la SECTI a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) con la promulgación de la Ley N° 27000 (APCI, s. f.).

Posteriormente, durante el gobierno de Alejandro Toledo en el marco de la gestión de su política externa se propuso promover tanto la integración subregional y regional, como la consolidación de la cooperación internacional buscando concretar esquemas de cooperación internacional que contribuyan con el desarrollo del país (MRE, 2003, p. 2). En ese sentido, al ser la cooperación internacional uno de los principales elementos conductores de las relaciones internacionales (Duarte & González, 2014, p. 130), y en el marco de una modernización de la gestión de CTI en el Perú, es que en abril del 2002, por medio de la Ley N° 27692, se crea la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), en la búsqueda de una herramienta con mayor eficiencia y transparencia para gestionar y ofrecer cooperación internacional en el país, así como supervisar la ejecución de los proyectos (APCI, s. f.; MRE, 2003).

Así, se crea la APCI como un organismo público ejecutor adscrito al MRE con funciones específicas en materia de CTI, constituye un pliego presupuestal, cuenta con personería jurídica de derecho público, y goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa con jurisdicción nacional (*Ley N° 27692*, 2002). Por medio de esta agencia se posibilita la gestión de la cooperación internacional no reembolsable (CINR) con un enfoque integrado, evitando la dispersión de recursos y esfuerzos propiciando un mayor

impacto y sostenibilidad de los proyectos (MRE, 2003, p. 42).

A través de la Ley N° 27692 se establece que la APCI asumirá tanto las funciones, como el personal, acervo documentario, recursos financieros y bienes de propiedad o asignados al uso de la SECTI de la PCM y de la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) del MRE, debido a que estas instituciones pasarían a desactivarse. Del mismo modo, se haría cargo de los registros vinculados a la materia como el Registro Nacional de Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX) y el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) Nacionales receptoras de Cooperación Técnica Internacional con el Registro de Donaciones respectivamente (*Ley N°27692, 2002*).

La APCI, como ente ejecutor de la CTI, de acuerdo con sus normas complementarias, adquiere la responsabilidad de ejecutar, programar y organizar todo lo concerniente a la cooperación internacional que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior, sean éstas de carácter público y/o privado, en marco de la política nacional de desarrollo (APCI, s. f.).

Cabe mencionar que, en noviembre de 2004 se promulgó la Ley N° 28386, por medio de la cual se modifican tanto el Decreto Legislativo N° 719 como la Ley N° 27692, brindando una base legal sobre control, supervisión y fiscalización de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de desarrollo domiciliadas en el país.

La modificación concerniente al Decreto Legislativo N° 719 ¹⁵ se vincula, específicamente, a las ONGs, al estipularse que “las que se encuentran oficialmente registradas, y que ejecutan proyectos en áreas priorizadas en los planes de desarrollo serán consideradas unidades ejecutoras, responsables de identificar y ejecutar las acciones y/o proyectos con apoyo de la CTI, sea con el conocimiento del Gobierno Central, Regional y/o Local, según corresponda” (*Ley N°28386, 2004*).

Asimismo, respecto a la Ley N° 27692 ¹⁶, se incorpora un inciso sobre el control,

¹⁵ Ley de Cooperación Técnica Internacional.

¹⁶ Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

supervisión y fiscalización de la CINR y la correcta utilización de los recursos que reciben las ONGDs domiciliadas en el país, y, se modifica un artículo que permite la incorporación de una función adicional¹⁷ al Secretario Ejecutivo de APCI, respecto a la rendición de cuentas y al resultado del control, supervisión y fiscalización de la CINR, para su aprobación y remisión a la Contraloría General de la República (*Ley N°28386, 2004*).

Se debe tener en cuenta que entre enero y febrero de 2005, se llevó a cabo el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional, que trajo consigo la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo que fue suscrita con la participación de 90 países y representantes de la AOD. Cabe mencionar que esta Declaración constituye un hito central en los esfuerzos por aumentar la eficacia con que se utilizan los recursos para el desarrollo. Y si bien el Perú no participó en el Foro de París si se adhirió posteriormente en junio de 2006, en el marco del reconocimiento de la importancia de contar con una cooperación que sea efectiva y que contribuya al logro del desarrollo en su conjunto.

En tanto, en agosto de 2006, durante el segundo gobierno de Alan García, se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SNDCINR), por medio de la Ley N° 28875, con el objeto de contar con un sistema que integre a las unidades orgánicas y/o dependencias públicas y privadas encargadas de la cooperación internacional¹⁸, que se relacionan funcionalmente conforme a principios, normas técnicas y procedimientos definidos por la APCI y la normatividad aplicable (*Ley N°28875, 2006*).

La finalidad del sistema era permitir que los actores involucrados en la materia de CTI actúen de manera coordinada y articulada, al servir como plataforma donde se complementan los esfuerzos en la búsqueda del desarrollo, nacional, regional y local. Por

¹⁷ Presentar al Consejo Directivo el presupuesto institucional, el balance general y los estados financieros, así como el resultado del control, supervisión y fiscalización de la CINR, documento este último que, una vez aprobado por el Consejo Directivo, será remitido a la Contraloría General de la República, sin perjuicio del trámite que deben seguir los tres primeros.

¹⁸ En ese sentido el SINDCINR esta integrado, principalmente, por el MRE, APCI, junto con las unidades orgánicas y/o dependencias encargadas de la CTI de las entidades públicas, las ONGD y ENIEX.

ello, se planteó como un espacio de coordinación y soporte que, de lugar a una gestión eficaz de la CTI, generando sinergias entre sus integrantes y otros actores del desarrollo, con el fin de reforzar el aporte de la cooperación internacional al desarrollo sostenible.

Seguidamente, en noviembre de 2006, se promulgó la Ley N° 28905, correspondiente a la facilitación del despacho aduanero de mercancías provenientes del exterior que ingresan al país en el marco de la CINR a título de donación. Así, por medio de este instrumento se determina que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) atendería de manera preferente el despacho de estas mercancías, cuya importación se encuentre inafecta del pago de los tributos aplicables previo cumplimiento de las formalidades correspondientes conforme a la legislación vigente. Además, se establece que será responsabilidad de las entidades receptoras de donaciones efectuar el trámite de despacho aduanero de las estas mercancías (*Ley N°28905, 2006*).

Para diciembre de 2006, se aprobó la Ley N° 28925 que modifica la Ley de creación de la APCI en lo que respecta al rubro de infracciones y sanciones, y los requisitos para la designación del Director Ejecutivo. A través de esta ley se determina lo que constituye una sanción sujeta a la potestad sancionadora de la APCI, y le brinda facultades para imponer las sanciones, según la gravedad de la infracción cometida. Además, se exhorta a la publicación de un Reglamento de Infracciones y Sanciones, respecto de la normatividad que regula la CTI (*Ley N°28925, 2006*). La aprobación de este Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI se dio en mayo de 2007, por medio del Decreto Supremo N° 027-2007-RE, el cual contiene las disposiciones que rigen para la clasificación y tipificación de las infracciones, el procedimiento administrativo sancionador y las sanciones correspondientes (APCI, s. f.; *Decreto Supremo N°027-2007-RE, 2007*).

En mismo mayo de 2007, se aprobó también el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la APCI, por Decreto Supremo N° 028-2007-RE, en el cual se determina el rol de ente rector de la CTI de la APCI, y se le constituye como el responsable de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la CINR que se gestiona a través del Estado y proveniente de fuentes extranjeras vinculadas a la política nacional de desarrollo. Asimismo, se encargaría de controlar, supervisar y fiscalizar la CINR, y el correcto uso de los recursos que reciben las ONGD, ENIEX e IPREDAS (*Decreto Supremo N°028-*

2007-RE, 2007).

En tanto, al mes siguiente, en junio de 2007, se suscribió la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI), por Decreto Supremo N° 044-2007-RE, en la cual, el Perú reafirma su convicción de que la cooperación internacional no debe ser concebida como una herramienta sustitutoria, sino más bien como complemento a todo el esfuerzo y los recursos nacionales que se destinan para fomentar el desarrollo del país. En ese sentido, esta política busca brindar unidad, orientación y coherencia a tan importante materia en el Perú. Y, refuerza el rol de la APCI como ente rector y responsable de la cooperación (APCI, 2006, p. 2).

Así, la cooperación internacional se fue desarrollando de acuerdo con esta normativa, la cual estipula que la APCI además de tener la rectoría también era responsable de dirigir y articular el SINDCINR realizando el seguimiento, supervisión y evaluación de los programas, proyectos y actividades. Asimismo, se menciona que la CINR recibida de otro Estado u organismo internacional es ejecutada por las entidades del Estado, y en caso el proyecto/programa de cooperación se de en algún área de territorio o de conocimiento en el que el Estado no cuente con posibilidades o recursos para su ejecución, organización o funcionamiento, podrá realizar convenios con entidades particulares.

Sin embargo, en mayo de 2009, con la promulgación de la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones (LOF) del MRE, se establece que es el ministerio quien, al ser el ente encargado de ejercer las funciones en los ámbitos de política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional, tendrá entre sus funciones rectoras el “formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar las políticas nacionales en materia de cooperación internacional”. En ese sentido, el MRE es el responsable de promover en el exterior las iniciativas de cooperación, asistencia y apoyo internacionales que permitan complementar las estrategias nacionales de desarrollo (*Ley N°29357, 2009*).

Además, en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MRE, aprobado en diciembre de 2010 por medio del Decreto Supremo N°135-2010-RE, se estipula que la Dirección de Cooperación Internacional, órgano de línea de la Dirección General de Asuntos Económicos, es el responsable de formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar la política nacional en materia de cooperación internacional, en coordinación

con la APCI. Además, se señala a la APCI como el organismo público ejecutor adscrito a Relaciones Exteriores, responsable de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la CINR (*Decreto Supremo N°135-2010-RE*, 2010).

Es a raíz de los avances y la articulación de esfuerzos que se han ido realizando en materia de cooperación internacional, que surge el requerimiento de un nuevo marco político en el país, uno que defina prioridades, líneas de acción y estrategias con visión de desarrollo compartido, y que además incorpore los lineamientos determinados en el Plan Bicentenario. En ese contexto, la APCI presentó una propuesta de una nueva Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, en el marco de su XX Sesión del Comité de Coordinación Multisectorial (PNUD, 2012, p. 1).

Es así que, para noviembre de 2012, durante el gobierno de Ollanta Humala, por medio de Decreto Supremo N° 050-2012-RE, se promulga la nueva Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI), la cual se encuentra vigente hasta la fecha. Esta política se enmarca dentro de la Política de Gobierno de priorización de la inclusión social, mantenimiento del crecimiento económico, y el Lineamiento 8 de la Política Exterior Peruana, cuyo propósito es la “captación de cooperación internacional orientada a la lucha contra la pobreza, exclusión y desigualdad social” (*Decreto Supremo N°050-2012-RE*, 2012, p. 6).

De este modo, la nueva PNCTI puso énfasis en trabajar a favor de la inclusión social, incursionar en nuevos espacios de participación en el ámbito internacional, y adaptarse a su nueva clasificación de país de renta media alta (PRMA), graduación que implicaba que el país se estaría situando en una condición distinta a la que antes tenía y comprometer su calidad de socio o receptor de cooperación.

Sin embargo, se debe tener presente que esta promoción o graduación no implicaba que el país ya no necesite de la cooperación para afrontar problemas como la desigualdad y la pobreza, sino que genera el compromiso de brindar cooperación a otros países, dado que de acuerdo a los indicadores de medición, el país se encuentra en una mejor posición y con la capacidad de cooperar con otros países (PNUD, 2012, pp. 1-2). Cabe recordar que esta clasificación, que se da a partir del nivel de ingresos per cápita, se ha constituido como uno de los principales criterios en la asignación de los recursos financieros de

cooperación para el desarrollo (Titelman, 2012). Además, en la región de América Latina y el Caribe, la mayoría de los países se ubica en la categoría de PRMA, basada en la medición del ingreso per cápita.

En el Perú, la cooperación internacional se encuentra alineada, básicamente, en el ámbito externo a los compromisos internacionales que asume el país y en el ámbito interno a los objetivos de política exterior. En su fin de contribuir con el desarrollo, la cooperación internacional hasta el 2015 se encontraba vinculada al cumplimiento de la Declaración del Milenio y con ello de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), objetivos que fueron reemplazados por la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Así, la cooperación se encuentra orientada a contribuir con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), construir un mundo sostenible, así como a proveer bienes públicos globales como la paz (Fondo ODS, s. f.).

En los últimos años, durante el gobierno de Martín Vizcarra, se dieron ciertas modificaciones en los instrumentos legales que dan soporte a la normativa de la CTI, publicaciones que resultan en su conjunto sustanciales en el modo de aproximación a la cooperación internacional. En ese sentido, en setiembre de 2018, se promulga el Decreto Legislativo N° 1451 que fortalece el funcionamiento de las entidades del gobierno nacional, regional o local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, por medio del cual se precisan algunos cambios a la gestión de la cooperación internacional en el país.

Así, entre las principales precisiones de este decreto se puede encontrar que el MRE¹⁹ asume la rectoría de la CTI y la APCI²⁰ el rol ejecutor. En ese sentido, la APCI es la institución responsable de conducir los Registros de ONGD, ENIEX e IPREDA; controlar, supervisar y fiscalizar la CTI; y apoyar al MRE en la etapa de gestión de la misma, al participar en la negociación de los proyectos con las fuentes cooperantes

¹⁹ Según el artículo 26, se determina al MRE como ente rector de la CTI, dirige y articula el SINDCINR y prioriza las necesidades de los actores públicos y privados, realizando el seguimiento, supervisión y evaluación de los programas, proyectos y actividades (*Decreto Legislativo N°1451*, 2018, p. 6).

²⁰ De acuerdo al artículo 1, se establece a la APCI como un organismo público ejecutor adscrito al MRE, a cargo de ejecutar, programar y organizar la CTI y goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa (*Decreto Legislativo N°1451*, 2018, p. 3).

(Decreto Legislativo N°1451, 2018).

Para enero de 2019, con la Resolución Ministerial N°0007-RE-2019, se aprueba la Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, instrumento en el cual se le reconoce a la CTI como un componente importante de la política exterior, a contribuir con el desarrollo nacional, y constituye una herramienta valiosa por medio de la cual se comparten fortalezas, capacidades y conocimientos técnicos. En ese sentido, el objeto de esta declaración es afianzar la contribución de la CTI al desarrollo sostenible, en concordancia con el rol dual del Perú y los objetivos de su Política Exterior (*Resolución Ministerial N°0007-RE-2019*, 2019).

Además, en junio del mismo año, se promulga el Decreto Supremo N°027-2019-RE, que aprueba el Reglamento del SNDCINR, el cual tiene por objeto regular el funcionamiento del sistema en armonía con las disposiciones normativas del estado y de la CTI, además establece las atribuciones, responsabilidades y relación funcional de los integrantes del sistema. Así también, reitera el rol del MRE como ente rector de la CTI al ser la entidad encargada de dirigir, actualizar y priorizar las necesidades de los actores integrantes del sistema; y de la APCI como Secretaria Ejecutiva del Sistema, que mantiene relaciones técnicas-funcionales con los integrantes del sistema (*Decreto Supremo N°027-2019-RE*, 2019).

A partir de esta evolución de la normativa es que el Perú, como ya se ha señalado, reconoce a la CTI como un componente importante de la política exterior, la cual cumple un rol complementario a los esfuerzos nacionales en la búsqueda del cierre de brechas de desarrollo, además de coadyuvar a alcanzar los ODS establecidos en al Agenda 2030. Asimismo, el país viene afrontando los desafíos que se le han presentado como País de Renta Media Alta (PRMA), desde su graduación en 2008, frente a lo cual ha ido ocupando y consolidando su condición como país dual, es decir, tanto receptor como oferente de CTI (APCI, s. f.).

En el caso de **receptor** las acciones que lleva a cabo están orientadas a consolidar la eficacia de la AOD que se ejecuta en el país, en concordancia con las prioridades de desarrollo nacional, las cuales se encuentran alineadas al cumplimiento de los ODS. En

tanto, en su rol de **oferente**, el Perú viene brindando especial relevancia a las dos modalidades de cooperación la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CTr), como los medios a través de los cuales se puede implementar la Agenda 2030. Ello en concordancia con el interés de formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) establecido previamente (APCI, s. f.).

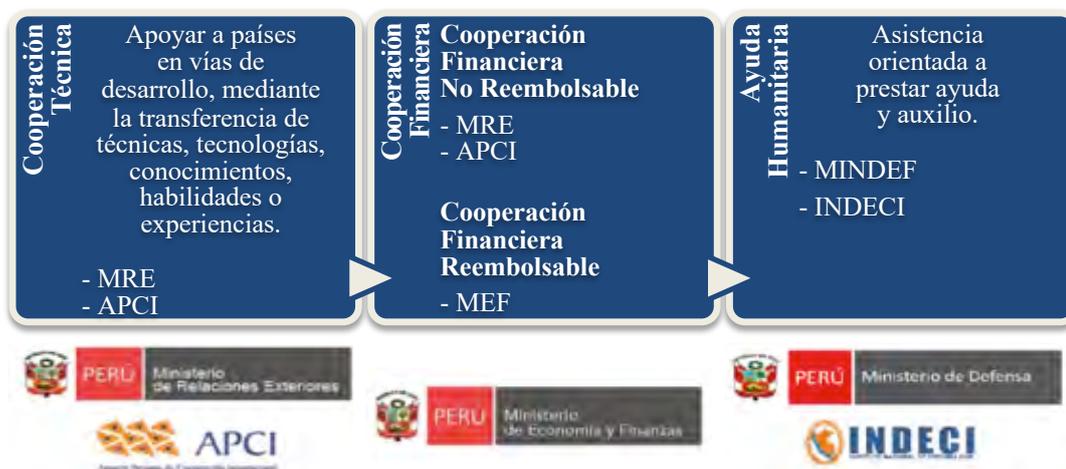
2.2.1. Dimensión y clasificación de la cooperación internacional

Al tratar de dimensionar la cooperación internacional, uno se encuentra con las múltiples formas que esta puede tomar, además, se debe tener presente que la cooperación es vista como una de las tantas dimensiones de las relaciones internacionales.

Es por ello que al entender a la cooperación como el mecanismo por medio del cual se puede contribuir con la solución de problemas de distinto carácter, sean globales y/o nacionales, y por el rol relevante que juega en los países en vías de desarrollo y la lucha contra la pobreza se debe tener presente las dimensiones por medio de las cuales esta se presenta (APCI, 2012; Rojas, 2014).

En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en la PNCTI del 2012, la cooperación internacional según la naturaleza de sus actividades puede desglosarse en tres grandes rubros: cooperación técnica, cooperación financiera y ayuda humanitaria.

Gráfico N° 6
Dimensiones de la cooperación internacional



Fuente: PNCTI (2012, p.39).
Elaboración propia.

En primer lugar, se tiene a la cooperación técnica, que hace referencia a la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias al país receptor para contribuir a su desarrollo, es así como está dirigida a apoyar a países en vías de desarrollo. Usualmente se destina a las áreas donde el país o fuente cooperante ha adquirido un mayor nivel de desarrollo, lo cual le permite contribuir con el desarrollo en el país socio o receptor. Cabe mencionar que cuenta con cuatro componentes: el suministro de expertos y asesores, la formación general y profesional, el suministro de material y equipamiento.

En segundo lugar, se puede encontrar a la cooperación financiera, que consiste en la asignación de recursos en efectivo, los cuales son transferidos bajo la forma de subvenciones o créditos concesionales para la financiación de actividades orientadas al desarrollo, sea por países u organismos internacionales de cooperación. Estos recursos se canalizan por medio de proyectos y los programas que están destinados a apoyar intervenciones, donaciones, asistencia humanitaria u otro tipo de ayuda hacia los países en vías de desarrollo. Se debe tener presente que esta cooperación a su vez puede ser, reembolsable o no reembolsable:

i. Cooperación Financiera Reembolsable:

Es aquella que toma la forma de créditos concesionales o también llamados blandos, al contar con condiciones de interés y plazos más favorables que los de del mercado, cabe mencionar que estos son de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

ii. Cooperación Financiera No Reembolsable:

Es aquella que no implica un reintegro de los recursos monetarios brindados.

Finalmente, se encuentra la ayuda humanitaria, que es la asistencia que se brinda en situaciones de emergencia enfocada en prestar ayuda y auxilio a víctimas de catástrofes, la cual se puede dar en forma de bienes o servicios, frente a desastres naturales o provocados por el hombre, básicamente consisten en donaciones de carácter asistencial y educacional. Esta asistencia humanitaria, en el caso del Perú, se fundamenta en tres grandes principios, el de la no discriminación, la imparcialidad y la humanidad.

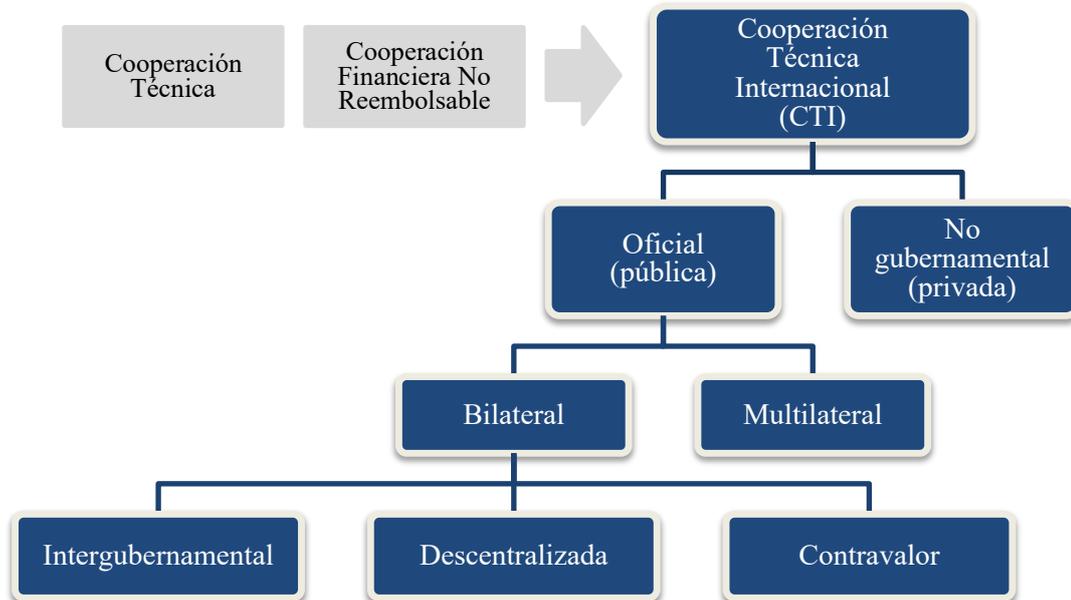
El entendimiento de la cooperación técnica debe responder a una concepción internacional clara y específica vinculada al desarrollo, que además debe constituir un esfuerzo compartido entre las partes involucradas en el proceso. Para ello no se debe olvidar, de acuerdo con la legislación peruana, la CTI se diseñó en el contexto de la búsqueda de una renovación de la política exterior peruana (González Norris & Jaworski, 1990, p. 160).

Se debe tener en cuenta que en el caso del Perú cuando se refiere a la cooperación internacional lo hace indistintamente a las modalidades de cooperación técnica (CTI) y financiera no reembolsable (CINR), por lo tanto, no se considera en el análisis el componente reembolsable de la cooperación que está a cargo del MEF.

Además, se debe tener presente que tanto la CTI como la CINR forman parte del gran espectro de la cooperación internacional para el desarrollo. Por ello, en línea con la definición que se tiene a partir de la legislación peruana, es importante mencionar que los actores al referirse a la cooperación lo hacen sin mucha distinción entre la cooperación técnica (CTI) o cooperación no reembolsable (CINR).

En ese sentido, cabe precisar los tipos de cooperación que se pueden encontrar en el país, para un mejor entendimiento en el siguiente gráfico se presenta la clasificación de los tipos de CTI en el Perú según la naturaleza de las relaciones.

Gráfico N° 7
Tipos de cooperación técnica internacional



Fuente: APCI (2016, p.17).
Elaboración propia.

El término CTI²¹, aunque contiene la palabra “técnica”, comprende tanto la asistencia técnica (no financiera) como los recursos financieros no reembolsables. Al respecto se debe tener presente que la cooperación técnica comprende la transferencia o intercambio de recursos humanos, bienes, servicio, técnicas, conocimiento y tecnología, y la cooperación financiera no reembolsable constituye la transferencia de recursos financieros a título gratuito de un país desarrollado hacia otro en desarrollo.

Los recursos que involucra la CTI ejecutada en el país pueden provenir tanto de fuentes oficiales/gubernamentales, es decir de fuentes públicas, como de las no gubernamentales, consideradas fuentes privadas. Respecto al primer caso esta se refiere a la cooperación que proviene de gobiernos nacionales, regionales y locales del exterior; mientras que la cooperación privada es la que surge en el seno de la sociedad civil a cargo de organizaciones sin fines de lucro, proviene de asociaciones, fundaciones u otras entidades extranjeras con distintos orígenes e intereses

²¹ Definiciones recogidas a partir de los documentos de Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú de la APCI correspondientes a los años 2016 a 2020.

institucionales a nivel religioso, filosófico, político, etc.

La cooperación oficial o pública a su vez se subdivide en cooperación bilateral, que se da entre dos gobiernos basados en convenios, acuerdos u otros mecanismos y suele darse a través de los organismos gubernamentales autónomos de ambos países; y cooperación multilateral, que se canaliza a través de organizaciones multilaterales, organismos, agencias o instituciones autónomas creadas a partir de un acuerdo suscrito por varios países, la cual puede ser otorgada o ejecutada con recursos propios o con fondos que canalizan los países miembros para programas concretos.

Además, se entiende por cooperación bilateral a aquella que puede ser a su vez intergubernamental, cooperación gestionada y negociada por APCI ante gobiernos nacionales extranjeros a través de sus embajadas y Agencias especializadas; descentralizada, es la cooperación propia de los gobiernos subnacionales y de los actores que operan en dichos territorios; y, fondos contravalor, por monetización de los bienes y/o servicios ofrecidos al país o a partir de canjes de deuda por desarrollo.

2.2.2. Modalidades de ejecución de la cooperación internacional

En el Perú, los recursos de Cooperación Técnica Internacional, a cargo del MRE, a través de la APCI como el organismo público ejecutor adscrito a este, y de acuerdo con la ley peruana, se ejecutan según su contenido y finalidad, para lo cual se cuenta con seis modalidades²² que puede adoptar la CTI. Esta cooperación se materializa o canaliza a través de modalidades específicas, entre ellas: asesoramiento, servicio de voluntarios, capacitación, donación, fondos de contravalor, y cooperación entre países en desarrollo.

i. Asesoramiento:

El asesoramiento consiste en los servicios que se otorgan o reciben mediante técnicos o profesionales con alto nivel de especialización y calificación, también llamados expertos, para la ejecución de programas, proyectos o actividades de desarrollo de distinta naturaleza, cuyas acciones están dirigidas a facilitar la

²² Artículos N°6 al 12 y capítulo N°2 del *Decreto Supremo N°015-92-PCM*, 1992.

solución de problemas científicos y tecnológicos, así como la transferencia e intercambio de conocimientos. Al asesoramiento de expertos otros países lo llaman asistencia técnica o cooperación técnica, estrictamente hablando esta es una modalidad que prácticamente tienen todas las entidades.

ii. Capacitación:

La capacitación es considerada una acción educativa de perfeccionamiento y/o adquisición de nuevos conocimientos cuyo objeto es la especialización de recursos humanos del país en el extranjero y de extranjeros en el país, tendiente a lograr una eficiente participación en el proceso de desarrollo del país. En ese sentido se proporciona la capacitación mediante cursos y otras modalidades a diferentes niveles, la cual se realiza de modo integral y permanente, usualmente es dada por medio de becas, pasantías, actividades de capacitación, entre otras iniciativas.

iii. Servicio de voluntarios

El servicio de voluntarios son las acciones de profesionales y/o técnicos que, sin propósito de lucro, colaboran en la ejecución de programas, proyectos o actividades de desarrollo, en los que el país estime conveniente su participación. En su mayoría los grupos de voluntarios suelen estar conformados por expertos jóvenes.

iv. Donaciones

La donación es la transferencia a título gratuito, de dinero, bienes o servicios, a favor del gobierno central, regional y/o local, así como de entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica internacional y organizaciones no gubernamentales de desarrollo receptoras de cooperación técnica internacional, destinados a complementar la realización de un proyecto de desarrollo. Se considera recursos en calidad de donación a los que provienen bajo diferentes modalidades, orientados al desarrollo de capacidades, transferencia de tecnología, entre otros.

v. Fondos de Contravalor

Los fondos de contravalor son los recursos que se originan en la modalidad de

donación y monetización, a partir de canjes de deuda, por este medio se asigna un fondo por medio de un acuerdo con el país cooperante para financiar actividades, proyectos o programas cuyo objetivo es complementar y contribuir al esfuerzo nacional, apoyando la ejecución de actividades, programas o proyectos prioritarios para el desarrollo del país. A lo largo de la historia reciente del Perú ha habido diversos fondos, sin embargo, el único fondo que se encuentra actualmente vigente es el Fondo peruano-japonés.

vi. Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CPTD)

La CTPD es un tipo de cooperación horizontal, que se basa en la solidaridad de los países, por medio de un proceso de coparticipación o de intercambio deliberado y voluntario de recursos técnicos, pericias y capacidades, entre dos o más países en desarrollo. Ello, le permite compartir sus experiencias mutuas y, generalmente, cuenta con recursos de una fuente de cooperación internacional. Este tipo de modalidad de ejecución incluye a la Cooperación Sur-Sur (CSS), Cooperación Triangular (CTr) y a las Alianzas Multiactor de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible.

2.2.3. Principales fuentes cooperantes

Las fuentes cooperantes y, en ese sentido, los recursos canalizados por ellos hacia América Latina y el Caribe (ALC) juegan un rol importante en el fortalecimiento del sector social latinoamericano a través de la implementación de iniciativas que contribuyen efectivamente con el desarrollo, por ello se debe tener presente que la importancia que tienen en el sistema de cooperación internacional (RedEAmérica, 2016, p. 2).

Si bien la región de ALC es destino de parte de los fondos de cooperación, no ocupa necesariamente un lugar prioritario en la distribución de estos, sino que se encuentra luego de África y Asia, y en menor proporción se ubican Europa y Oceanía. Cabe señalar que una gran parte de los desembolsos de la cooperación internacional a la región se explican por la AOD (APCI, 2016, p. 28; RedEAmérica, 2016, p. 7).

En cuanto a las principales fuentes cooperantes bilaterales en la región, se tiene que

en la última década los recursos han provenído en su mayoría de la Estados Unidos, seguido en menor proporción de Alemania, España, Francia, Canadá y Reino Unido (APCI, 2017, p. 22, 2018b, p. 25, 2019b, p. 26). En tanto, respecto a organismos multinacionales, las instituciones que más han aportado a la región han sido el BID, instituciones de la Unión Europea (UE), Banco Mundial (BM) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (APCI, 2016, p. 33).

Gráfico N° 8
Principales países cooperantes de América Latina y el Caribe



Fuente: APCI (2016, p.34).
Elaboración propia.

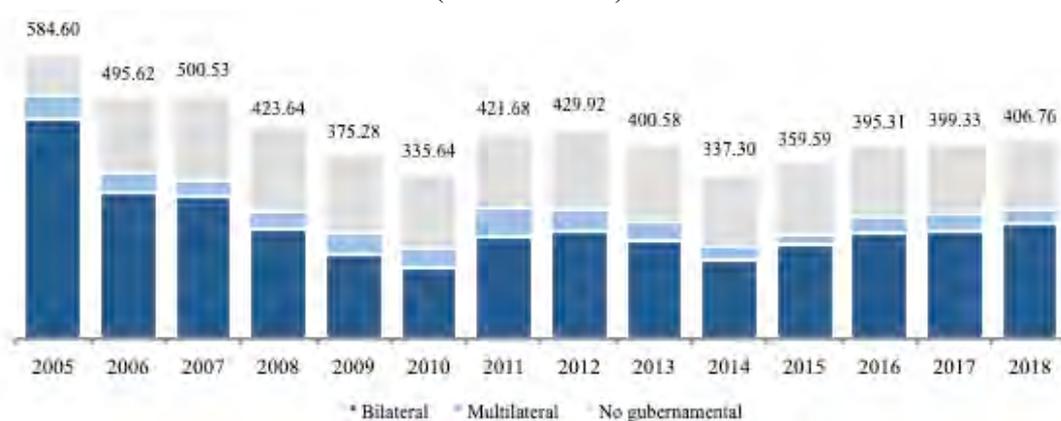
Se debe tener presente que la región cuenta con buenas cifras de ingresos per cápita, lo cual la ha llevado a que sea clasificada como de renta media, y por ello dejó de ser una región prioritaria en la asignación de la AOD. Este criterio, como ya se mencionó, es predominante en la asignación de recursos, y si bien es positivo para un país tener buenos indicadores de ingresos, el nivel de renta no debe ser visto como la variable para medir el desarrollo, al no reflejar las complejas realidades económicas y sociales de los países.

El Perú a lo largo de los años se ha encontrado entre los países que recibieron mayor volumen de AOD, si bien no ha ocupado los primeros lugares de esa lista, se ha mantenido dentro de los 10 principales países en recibir fondos. Además, cabe mencionar que al situarse en esa posición cuenta con una variada lista de fuentes

cooperantes provenientes de socios estratégicos en materia de cooperación tanto de recursos públicos como privados.

La “graduación” del Perú aunada a la crisis de 2008 trajo consigo una reducción en los niveles de recursos provenientes de algunas fuentes cooperantes tradicionales. Así, en el país en los últimos quince años ha registrado, en términos generales, una tendencia decreciente en el flujo de recursos de la CINR ejecutada, como se puede apreciar en el gráfico a continuación. Ello se ve reflejado en la reconfiguración de los principales socios del Perú, en su calidad de receptor de cooperación internacional.

Gráfico N° 9
Evolución de la CINR ejecutada en el Perú, por tipo, 2005-2018
(Millones USD)



Fuente: APCI (2016, p.34; 2020, p.27).
Elaboración propia.

Al analizar la evolución de sus recursos provenientes de la cooperación bilateral captada por el Perú, que considera tanto a la cooperación intergubernamental, como la descentralizada y los fondos de contravalor, se encontró que cada una registra una reestructuración en la participación de las fuentes cooperantes. Además, se puede apreciar un punto de quiebre en el 2014, año en el cual se registra un claro cambio una tendencia decreciente de fondos a una creciente.

En la etapa de contracción, se encontró que se redujeron principalmente los fondos provenientes de la cooperación bilateral descentralizada y de fondos de contravalor, en tanto la cooperación intergubernamental se mantuvo relativamente estable. La cooperación multilateral también registro un descenso, mientras que la cooperación

no gubernamental o privada se mantuvo relativamente estable.

En cuanto a la cooperación descentralizada, se debe tener en cuenta que si bien España es el país que mayores fondos aportó, representando casi la totalidad de los mismos, esta registró una amplia disminución de USD 23 millones a USD 11 millones entre 2011 y 2014, hecho determinante de la tendencia decreciente en este periodo (APCI, 2016, p. 68). Cabe mencionar que entre los otros países aportantes a la CTI descentralizada, se encuentran Italia, Canadá, Francia y Bélgica, quienes en conjunto representaron alrededor del 1% de los fondos.

Respecto a los fondos contravalor, estos también presentaron una tendencia decreciente para el mismo periodo, explicado básicamente por la reducción significativa del Fondo Ítalo-Peruano que, además, de representar poco más de la mitad de todos los recursos bajo esta modalidad, pasó de USD 32 millones en 2011 a USD 2,5 millones en 2014 (APCI, 2016, p. 69). El resto de los fondos estuvo compuesto, según orden de contribución, por el Fondo General de Contravalor Perú-Japón, el Fondo de las Américas, el Fondo Contravalor Perú-Alemania, el Fondo Perú-España y la Comisión Binacional Perú-España.

Mientras que la cooperación intergubernamental, que abarca la mayor proporción de los fondos de la cooperación bilateral, aunque también registró una disminución de USD 209,6 millones en el 2011 a USD 161,9 millones en el 2014, no lo hizo en la misma magnitud que las otras modalidades (APCI, 2016, p. 67). Esta reducción según continente de procedencia se dio en Europa, Asia y Oceanía, en tanto Norteamérica registro un incremento. Al realizar el análisis por país, se encontró que España es el que más CINR intergubernamental ha aportado al Perú en el periodo 2011-2014, seguido por la Unión Europea y Japón, quienes registraron disminuciones. En tanto, Estados Unidos, uno de los principales cooperantes intergubernamentales, evidenció una recuperación en dicho periodo.

En lo concerniente a los organismos multilaterales que proveen de CINR al Perú estos también presentaron una tendencia decreciente, se redujeron los aportes de USD 58.9 millones a USD 27 millones, entre 2011 y 2014 (APCI, 2016, p. 71). Los organismos que recortaron significativamente sus aportes fueron la Organización de

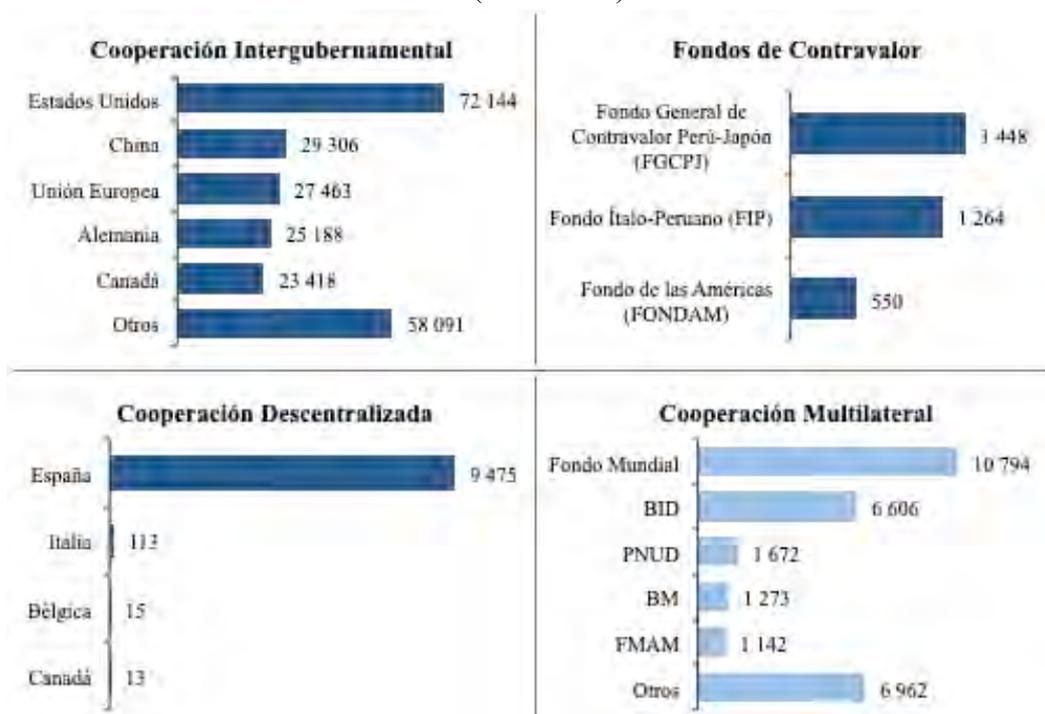
las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura (FAO); el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria; el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

Del mismo modo, la cooperación que proviene de las organizaciones no gubernamentales (ONG) no ha registrado mayores cambios en este periodo. Cabe mencionar que Europa es el continente de donde provienen los mayores aportes privados, seguido por Norteamérica. Los países cuyas ONGs han aportado más a la cooperación privada provinieron de Estados Unidos, España y Alemania (APCI, 2016, p. 73).

Por otro lado, en el periodo hacia el 2018 estuvo marcado por una paulatina recuperación de fondos, se encontró que estos se vieron impulsados primordialmente por la cooperación intergubernamental que siguió una marcada tendencia creciente, mientras que la cooperación descentralizada, los fondos de contravalor y la cooperación multilateral continuaron con su tendencia descendente (APCI, 2020d, p. 27). En tanto, la no gubernamental no presenta un cambio significativo.

A continuación, se presenta un gráfico resumen para el 2018 de las principales fuentes cooperantes desglosado por tipo de CTI ejecutada. Así, la cooperación bilateral alcanzó la cifra de USD 237 495 961 para dicho año, los cinco principales cooperantes intergubernamentales representaron el 75% de esta categoría; el fondo de contravalor peruano-japonés corresponde al 44% del total de los fondos; y las instituciones subnacionales de España constituyen casi la totalidad de la cooperación descentralizada. En tanto, la cooperación oficial multilateral significó un total de USD 28 450 030, cuyos cinco más grandes aportantes compusieron el 76% del total.

Gráfico N° 10
Principales fuentes cooperantes, por tipo de CTI ejecutada, 2018
(Miles USD)



Fuente: APCI (2020d, pp. 28-30).
Elaboración propia.

2.3. Marco Normativo de la cooperación internacional en el Perú

Como se vio en el acápite previo el marco normativo que soporta a la cooperación internacional ha sufrido múltiples cambios y modificaciones a lo largo de los años, lo cual ha llevado a que se cuente con un amplio bagaje de normas e instrumentos jurídicos. En ese sentido, en el presente acápite se presentará la normativa vigente respecto a la cooperación internacional en el país.

Para ello se abordará el tema desde tres amplios puntos, se analizará la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional del 2012, al ser la que se ha mantenido vigente hasta la fecha, la cual fue reforzada por medio de la Declaración de Política del 2019; así como la base legal que soporta el funcionamiento de la CTI, para lo cual se estudiará la Ley de CTI, la Ley de Creación de la APCI, la Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, y la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el hecho de contar con una amplia base normativa, por medio de la cual se puede vincular a la cooperación internacional a los esfuerzos nacionales de alcanzar un desarrollo inclusivo, releva la gran importancia de la CTI como herramienta de política.

2.3.1. Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI)

Por medio de Decreto Supremo N° 050-2012-RE, en noviembre de 2012, se aprobó una nueva Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI), como documento normativo, al unificar conceptos y principios vinculados a la CTI, y, de directriz, al determinar los lineamientos estratégicos para la cooperación en el marco de los planes nacionales de desarrollo²³.

El principal objetivo de la política es “brindar unidad, orientación y coherencia a la cooperación en el Perú”, al respecto hace referencia a la unidad, por la adopción de definiciones únicas y principios comunes; orientación, al dar más claridad respecto a las prioridades para la cooperación; y coherencia, por la consecución de objetivos nacionales y acuerdos de la sociedad civil y del estado en su concepto más amplio.

Por medio de la PNCTI se señalan las prioridades de la cooperación de acuerdo con la agenda nacional de desarrollo. Además, se resalta el importante rol que cumple la CTI al brindar un aporte complementario a las acciones llevadas a cabo por el estado en la búsqueda por alcanzar el desarrollo integral del país, entendido como un desarrollo con inclusión social.

Es así como la cooperación es vista como un instrumento de política exterior que se orienta a contribuir con mejorar el bienestar de vida de la población, y, además se constituye como el medio válido para:

- Resguardar el respeto universal a los derechos humanos,
- Promover el crecimiento social, cultural, científico, económico y comercial,
- Fomentar la estabilidad política,

²³ Plan Bicentenario, Acuerdo Nacional, Política Exterior del Perú, otros.

- Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente y,
- Fortalecer la justicia y paz.

En la PNCTI se resalta que es a partir de la visión de responsabilidad compartida del desarrollo por parte de los múltiples actores en la escena internacional, que a lo largo de los años se ha ido manifestado la relevancia de la cooperación a través de diversos instrumentos internacionales²⁴ (2012, p. 14). Así, un elemento común en el que todos estos instrumentos coinciden es resaltar es la importancia de la eficacia de la cooperación, se señala que no basta con ver el volumen de los recursos, sino que se debe analizar el compromiso que se tiene con lograr resultados sostenibles de desarrollo.

Al respecto, en la política se estipula que la cooperación no debe ser orientada bajo un enfoque meramente cuantitativo, es decir por el volumen de recursos como ya se mencionó, sino que se resalta la importancia del aporte cualitativo que genera. A partir de ello se puede afirmar que resulta más relevante analizar la calidad de las intervenciones y el impacto que estas generan que el monto de estas.

Así, en línea con lo que señala la teoría de la interdependencia, la CTI se perfila como la herramienta de política exterior que permita afrontar y tratar de dar una solución conjunta a los problemas globales o para llevar a cabo los compromisos adoptados. Los estados en su conjunto comparten como principal desafío el superar la pobreza y la desigualdad, por medio del desarrollo sostenible.

Además, la presente PNCTI busca contribuir al logro de los objetivos del Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, y convertirse en el medio por el cual se pueda lograr una/un:

- Mayor eficacia en los resultados;
- Mayor calidad en los procesos;

²⁴ La Declaración del Milenio (2000), Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Roma sobre Armonización (2003), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

- Mayor sinergia y alineamiento;
- Mayor institucionalidad nacional y descentralizada de la CINR;
- Mayor involucramiento de los actores sociales en lograr la eficacia de la CINR;
- Mayor transparencia y rendición de cuentas en la CINR; y
- Mayor posicionamiento del país en el Sistema Global de CINR.

Para ello, al constituir la PNCTI un testimonio que refleja el compromiso del Perú con incrementar de modo continuo la eficacia y el impacto de la cooperación, así como de reconocer la importancia y legitimidad de la visión de cada actor cooperante. Es que, se adoptan los siguientes principios básicos y orientadores de la CINR, los cuales incorporan la perspectiva nacional sin dejar de mantenerse alineados con los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda.

Gráfico N° 11
Principios básicos y orientadores de la PNCTI, 2012



Fuente: APCI (2012, pp. 21-22).
Elaboración propia.

En tanto, con la finalidad de complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, en la presente PNCTI se determinaron cuatro grandes áreas prioritarias, las cuales corresponden a: (i) inclusión social y acceso a servicios básicos, (ii) estado y gobernabilidad, (iii) economía competitiva, empleo y desarrollo regional, y (iv) recursos naturales y medio ambiente (APCI, 2012, p. 33).

Cuadro N° 1
Prioridades de la PNCTI, 2012

Área prioritaria	Tema prioritario
A1. Inclusión social y acceso a servicios básicos	T.1. Derechos humanos y diversidad cultural. T.2. Acceso universal a una justicia eficiente, eficaz y transparente. T.3. Empoderamiento de la mujer y atención a grupos vulnerables. T.4. Acceso equitativo a una educación integral de calidad. T.5. Acceso a servicios integrales de Salud y Nutrición con calidad. T.6. Acceso a servicios adecuados de agua, saneamiento, energía rural y telecomunicaciones.
A2. Estado y gobernabilidad	T.7. Modernización y descentralización de la Administración Pública con eficiencia, eficacia y Transparencia. T.8. Participación equitativa y eficiente de los ciudadanos. T.9. Seguridad ciudadana y gestión de riesgos de desastres.
A3. Economía competitiva, empleo y desarrollo regional	T.10. Estructura productiva y turística diversificada, competitiva y sostenible. T.11. Oferta exportable y acceso a nuevos mercados. T.12. Ciencia, tecnología e innovación. T.13. Gestión de la migración laboral interna y externa, con énfasis en la generación de oportunidades de trabajo. T.14. Actividades económicas diversificadas concordantes con las ventajas comparativas y competitivas de cada espacio geográfico regional.
A4. Recursos naturales y medio ambiente	T.15. Conservación y aprovechamiento sostenible de los RRNN. T.16. Manejo integrado, eficiente y sostenible del recurso hídrico y de las cuencas hidrográficas. T.17. Calidad ambiental y adaptación al cambio climático, incorporando la perspectiva de la Gobernanza Climática.

Fuente: APCI (2012, p. 33).
Elaboración propia.

2.3.2. Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional (DPCTI)

La Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional (DPCTI), aprobada en enero de 2019, a través de la Resolución Ministerial N°0007-2019/RE, es un documento de carácter informativo y orientador por medio del cual se reitera la valiosa importancia de la CINR como componente de la Política Exterior. Además, cuenta con el objetivo de afianzar la contribución de la CTI al desarrollo sostenible, en línea con el rol dual que ha adoptado el Perú y sus objetivos de su Política Exterior (APCI, 2019a, p. 1).

Así, se determina a la cooperación internacional como la herramienta por medio de la cual se puede compartir fortalezas, capacidades y conocimientos técnicos en el marco de alcanzar el desarrollo, y, al mismo tiempo señala la relevancia de lograr sinergias entre los actores del SINDCINR, para consolidar la eficacia de las múltiples iniciativas de cooperación.

Cabe recordar que la cooperación internacional se desenvuelve en un escenario dinámico y cambiante, el cual depende de fluctuaciones de índole político, económico y social. En ese sentido, si bien el Perú es concebido como un PRMA y emergente, todavía enfrenta grandes retos para cerrar las brechas estructurales y movilizar los recursos necesarios que requiere el desarrollo. Además, en su condición de país dual asumió nuevos compromisos que trascienden las dinámicas tradicionales de cooperación, lo cual lleva a promover nuevas modalidades de cooperación para complementar los esfuerzos nacionales.

Asimismo, al estar la CTI orientada por la agenda global de desarrollo²⁵, como ya se ha mencionado previamente, recoge los principios y compromisos de ésta y junto con los principios de la CSS los hace suyos en la determinación de sus propios principios básicos y orientadores en materia de cooperación, los cuales se recogen en el siguiente gráfico.

De este modo, los principios básicos adoptados en la Declaración se encuentran en concordancia con los compromisos asumidos en las agendas de desarrollo internacionalmente entre todos los estados que resaltan la importancia de contribuir con el desarrollo de modo conjunto.

²⁵ Conformada por cuatro agendas: (i) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), (ii) Agenda de Financiación para el Desarrollo, (iii) Agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo, y, (iv) Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

Gráfico N° 12
Principios básicos de la DPCTI, 2019



Fuente: APCI (2019a, p. 3).
Elaboración propia.

A partir de las últimas modificatorias en la normativa de la CTI, señaladas en el acápite anterior, en la Declaración se plantean nuevos lineamientos a tomar en consideración respecto a la gestión de la cooperación, y el nuevo rol de las instituciones y actores que forman parte del sistema. Primero se debe mencionar que los lineamientos establecidos en la DPCTI son de alcance nacional y mantienen un carácter orientador para los diversos actores del desarrollo. Estos, además, responden a la condición de país dual y al rol que tiene la cooperación en el desarrollo como componente de Política Exterior, es así como se plantearon los nueve lineamientos que se presentan a continuación.

Cuadro N° 2
Lineamientos de la Declaración de Política de Cooperación Técnica, 2019

L1	Reforzar la eficacia de la CTI en el país bajo un enfoque de gestión por resultados.
L2	Fortalecer la Cooperación Sur-Sur (CSS), con énfasis en la oferta peruana de cooperación técnica hacia países pares de América Latina y el Caribe y otras regiones de acuerdo con los objetivos de Política Exterior.
L3	Fortalecer y ampliar la Cooperación Triangular (CTr) con cooperantes tradicionales y emergentes.
L4	Fortalecer la participación del país en espacios de integración y dialogo regional y

	foros internacionales vinculados a la Cooperación Internacional.
L5	Promover la cooperación descentralizada para contribuir al desarrollo sostenible de los territorios.
L6	Fomentar y fortalecer los espacios de dialogo y coordinación entre los diversos actores del desarrollo.
L7	Impulsar el desarrollo de alianzas multiactor y otros mecanismos y esquemas innovadores de cooperación.
L8	Propiciar un entorno favorable de relacionamiento con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que gestionan CTI.
L9	Potenciar la gestión de la información y del conocimiento en materia de CTI.

Fuente: APCI (2019a, p. 4).

Elaboración propia.

Al respecto, se debe tener presente que la DPCTI otorga especial relevancia al fomento y promoción de nuevas modalidades de cooperación, CSS y CTr, y por ello se hace especial mención a ambas modalidades en sus lineamientos. En ambos casos se resalta la importancia de su fortalecimiento, haciendo énfasis en la oferta peruana de cooperación técnica; y ampliar la relación con cooperantes tradicionales y emergentes (APCI, 2019a, p. 2).

Además, la DPCTI al igual que la PNCTI buscan fortalecer el rol catalizador de la CTI y consolidar la eficacia de la cooperación, y es por ello que todos estos instrumentos se encuentran en concordancia con las prioridades de desarrollo nacional, los ODS de la Agenda 2030, y, en especial con el interés del Perú de ser admitido como miembro en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con lo cual resulta importante priorizar un enfoque cualitativo de la cooperación sobre uno cuantitativo.

2.3.3. Base legal vigente de la cooperación internacional en el Perú

La cooperación internacional se desenvuelve en un contexto dinámico, para nada estático, el cual va evolucionando con el tiempo, y, es por ese motivo que la normativa deber ir siendo modificada al mismo ritmo para tener una aproximación más eficiente y completa de la materia.

Así, dada la amplia base normativa existente respecto a la cooperación internacional en el país, por las múltiples modificatorias y derogaciones al ser esta una materia de larga data se considera conveniente desarrollar con mayor detalle los instrumentos legales que se encuentran actualmente vigentes. Para ello, se han considerado entre los diversos instrumentos legales que se han ido planteando a lo largo de los años, los que son de mayor relevancia al contribuir con la efectiva gestión de la cooperación en el país.

Así, el marco legal que permite llevar a cabo una correcta administración nacional de la cooperación técnica internacional no reembolsable y que configura su articulación se basa, principalmente, en un puñado de normas, las cuales se presentarán a continuación. Además, se debe tener en cuenta que sí algunas de las modificatorias posteriores a su promulgación implican un cambio en su esencia u objeto ello será señalado, ya que estos cambios se dan, principalmente, para adaptar la normativa a los nuevos contextos en los cuales se desenvuelve la CTI.

2.3.3.1. Decreto Legislativo N° 719: Ley de Cooperación Técnica Internacional

El Decreto Legislativo N° 719, promulgado en 1991, constituye la actual ley vigente que brinda los lineamientos normativos en lo que respecta a la cooperación técnica internacional en el Perú. Cabe recordar que dicha ley estuvo motivada por la necesidad de orientar y programar la CTI en el marco del proceso de regionalización del país y, se encuentra alineada a los lineamientos de desarrollo nacional.

Así, un elemento importante a resaltar es que por medio de esta Ley se brinda una definición formal a la Cooperación Técnica Internacional (CTI), “medio por el cual se recibe, transfiere y/o intercambia recursos²⁶”. Al respecto, cabe señalar que, si bien el Perú se ha mantenido como receptor de cooperación a lo largo de los años, se percibe en su definición inicial una concepción de la

²⁶ En el artículo 2 señala que referirse a recursos estos serían humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas (*Decreto Legislativo N°719, 1991*).

cooperación como medio de doble vía. A partir de ello se encuentra que estuvo contemplado la condición de rol dual que podría asumir el país, tanto de receptor como oferente.

Además, en el mismo artículo se estipula el objetivo que deben tener esos recursos, los cuales deben estar orientados a “complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, destinados a: (i) apoyar la ejecución de actividades y proyectos prioritarios; (ii) adquirir y facilitar la adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos para su adaptación y aplicación; y, (iii) brindar preparación técnica, científica y cultural.

Respecto a través de que instituciones se canaliza la CTI en el país, la referida ley determina que podrá ser por medio de organismos del sector público como de organizaciones del sector privado, siempre que estén debidamente reconocidas y oficialmente registradas.

Así, entre los órganos responsables de la cooperación internacional en el país que este decreto reconoce, podemos encontrar al Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Planificación, el Ministerio de Economía y Finanzas, los Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados, los Gobiernos Regionales y Locales, las Organizaciones No Gubernamentales, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Cabe mencionar que el rol que tomaba el INP, hoy en día disuelto, fue asumido en parte por la APCI, al ser el organismo público ejecutor de la CTI adscrito al MRE.

La Ley de Cooperación Técnica Internacional se encuentra vigente por cerca de 30 años, y en ese sentido algunos autores consideran que ya habría cumplido su función al quedarse corta respecto a ciertos al contexto actual, pues en principio no considera las nuevas modalidades de cooperación que hoy en día han cobrado mayor relevancia, como la CSS y la CTr. Ello, al considerar que en el actual contexto en el que se encuentra el Perú resulta importante fomentar este tipo de cooperación que se da entre países pares en vías de desarrollo, también conocidas como cooperación horizontal.

En ese sentido, si bien la Ley vigente resulta relevante se debe contar con un instrumento que refleje el rol dual del país, de receptor y oferente de cooperación técnica internacional. Un instrumento que, además, haga referencia a la importancia de la efectividad y eficacia de la CTI, un aspecto de ella que ha venido cobrando impulso en los discursos de las máximas autoridades del país.

2.3.3.2. Ley N° 27692: Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional se creó, en 2002 a través de la Ley N°27692, como el “ente rector de la cooperación técnica internacional” y se le asigna la responsabilidad de “conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable”. Cabe mencionar que actualmente el rol de “ente rector” en la materia lo asume el MRE, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Legislativo N° 1451 de 2018, que además determina a la APCI como el “ente ejecutor”, al estar a cargo de ejecutar, programar y organizar la CTI, también llamada CINR.

Asimismo, se menciona que la APCI cumple sus funciones con un triple enfoque, el cual se basa en la eficiencia, la transparencia y la concertación entre los múltiples actores públicos y la sociedad civil, sean nacionales o internacionales. También, respecto al control, supervisión y fiscalización de la CINR y a la correcta utilización de los recursos que reciben las ONGs de desarrollo domiciliadas en el país, se determina que estarán a cargo del Director Ejecutivo de la APCI, quien de considerarlo necesario podrá delegar esta atribución en el órgano administrativo competente.

En la presente ley se establece el marco institucional de la Agencia, que determina entre sus principales funciones el: proponer la Política de Cooperación Técnica Internacional; canalizar los pedidos de cooperación de entidades del Gobierno Central y de las constitucionalmente autónomas; diseñar y mantener los sistemas de información que garanticen la difusión de la oferta para la obtención de cooperación, y la demanda de cooperación

solicitada por otros países; establecer, fortalecer y ampliar nexos con entidades e instituciones extranjeras de cooperación internacional en el país; promover la CTI destinada a fortalecer la capacidad científica, tecnológica y productiva nacional. Además, la APCI suma a las funciones atribuidas del INP la de “ejercer la representación del Estado en las negociaciones de solicitudes de CTI del Gobierno Central y suscribir los convenios de cooperación internacional bajo su ámbito”.

Asimismo, resulta pertinente señalar que la APCI es la encargada de conducir y actualizar los registros de las: (i) Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) nacionales receptoras de CTI, (ii) Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX), (iii) Instituciones Privadas sin fines de Lucro Receptoras de Donaciones de Carácter Asistencial o Educativo provenientes del Exterior (IPREDA), y, (iv) Donantes de la Cooperación Internacional. Se considera a la inscripción en dichos registros de carácter obligatorio para poder ejecutar la CTI, independientemente de la naturaleza jurídica del cooperante.

Adicionalmente se debe tener presente que la APCI determina cinco objetivos estratégicos a tener en cuenta en la ejecución de sus funciones y/o actividades: (i) contribuir al posicionamiento de la CTI del Perú en el exterior, (ii) fortalecer la eficacia de la CTI según las prioridades nacionales de desarrollo del Perú, (iii) modernizar la gestión institucional, (iv) APCI fortalece sus capacidades de gestión institucional logrando mayor eficiencia y eficacia en los servicios que brinda, e, (v) implementar el Plan de Gestión de Riesgo de Desastres (APCI, 2020c).

2.3.3.3. Ley N° 28875: Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR)

En 2006, el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR) fue creado mediante la Ley N° 28875, el cual se encuentra integrado por los actores públicos y privados encargados de la CINR.

Así, este sistema se construyó de modo que permita organizar la demanda de cooperación de los ámbitos sectoriales, regionales y locales alrededor de la APCI, mediante una actuación coordinada y articulada de todos los actores involucrados en la cooperación internacional con el fin de promover el uso más eficiente de los recursos.

Asimismo, se determina que el ente rector de la CINR en el Perú es el encargado de dirigir y articular el SINDCINR, así como de priorizar las necesidades de los actores públicos y privados, para lo cual le corresponde realizar las actividades correspondientes al seguimiento, supervisión y evaluación de las múltiples iniciativas de cooperación, sea a través de programas, proyectos y/o actividades.

Se debe tener presente que, en la fecha de publicación la APCI era el ente rector de la materia, y, por ello se le designó la rectoría del sistema, pero el Decreto Legislativo N° 1451²⁷ presenta una modificatoria respecto a ello, y determina que ahora es el MRE quien asume la rectoría de la CTI.

El SINDCINR se encuentra conformado por aquellas unidades orgánicas y/o dependencias encargadas de la CINR en el Poder Legislativo, Poder Judicial, organismos constitucionales autónomos, ministerios, organismos públicos descentralizados, gobiernos regionales y gobiernos locales. Así también, por el lado del sector privado se encuentran a las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo Nacional (ONGD) y a las Entidades e Instituciones de Cooperación Internacional (ENIEX).

Cabe señalar que cada institución integrante del sistema que forma parte del sector público conserva su dependencia administrativa. Ello debido a que los integrantes del sistema solo mantienen una relación funcional, la cual se encuentra acorde a los principios, normas técnicas y procedimientos definidos

²⁷ Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones.

por la APCI y por la normatividad aplicable.

Gráfico N° 13
Sistema Nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR)



Fuente: APCI.

Así, el propósito del presente Sistema es posibilitar una acción adecuada, coordinada y, sobre todo, articulada los diferentes niveles y actores que se ven involucrados en la cooperación internacional. Para que, de este modo, los integrantes del Sistema contribuyan con la promoción del uso eficiente de los recursos de la cooperación oficial y la optimización de los esfuerzos a fin de lograr construir un desarrollo inclusivo regional y local.

2.3.3.3.1. Decreto Supremo N° 027-2019-RE: Reglamento del SINDCINR

El presente reglamento, aprobado en 2019, tiene por objeto regular el funcionamiento del SINDCINR para lo cual presenta algunas definiciones generales, precisiones sobre las funciones del ente rector y la secretaría ejecutiva, y cuales serán las herramientas que permitan el correcto funcionamiento del sistema.

Así, en línea con lo señalado en el Decreto Legislativo N° 1451, en el presente reglamento se precisa que, el MRE como ente rector de la CTI, tiene a su cargo las funciones de dirigir, articular y priorizar las necesidades de los actores públicos y privados integrantes del sistema, realizando el seguimiento, supervisión y evaluación de las

intervenciones de CTI.

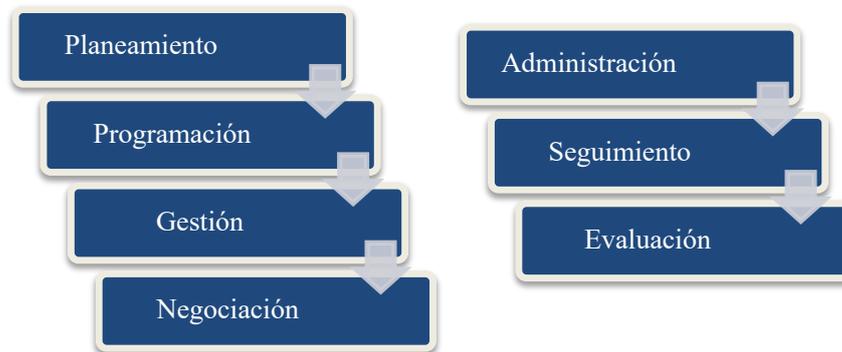
Además, determina que la APCI, en su calidad de Secretaría Ejecutiva, coadyuva y apoya al MRE en el ejercicio de las funciones de rectoría, siendo, por tanto, la entidad encargada de operativizar el marco normativo que la Cancillería emita para el funcionamiento del SINDCINR.

Cabe señalar que desde la publicación de la Ley N° 28875, la APCI ha venido implementando el SINDCINR, a través de: la Política Nacional de CTI, el desarrollo de capacidades a los actores de desarrollo públicos y privados en CTI, la mejora de los servicios, simplificación de procesos, entre otros.

Asimismo, se presentan las herramientas del sistema, entre las cuales se puede encontrar: (i) Registro Nacional de Intervenciones con recursos de CTI, (ii) Matriz de gestión de la CTI, y, (iii) Sistema Integrado de Gestión de la CTI (SIGCTI), todas ellas a cargo de la APCI al ser a quien se le designa la responsabilidad de implementar el SIGCTI. Además por medio de la Resolución Directorial Ejecutiva N° 006-2020/APCI-DE se plantea la implementación progresiva del SIGCTI (APCI, 2020e, p. 7).

A través de este reglamento se estipula que el sistema será el medio por el cual se fomenten estructuras de coordinación que sirvan para identificar proyectos con valor agregado, así como sinergias entre actores públicos y privados con la finalidad de contribuir con el cierre de brechas estructurales (socioeconómicas, ambientales y digitales) del país. Este sistema ha sido configurado con la concepción de que organice las acciones y gestiones de los actores en sus distintas fases de planificación, negociación, gestión y evaluación de la CTI.

Gráfico N° 14
Fases del funcionamiento del sistema



Fuente: APCI (2020f, p. 7).
Elaboración propia.

2.3.3.4. Ley N° 29357: Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (LOF del MRE)

Como parte del marco normativo de la cooperación internacional vigente en el país corresponde abordar lo señalado respecto a esta materia en la Ley de Organización y Funciones del MRE. En primer lugar se debe tener presente que en dicha ley se estipula que es el ministerio quien ejerce funciones en lo que respecta a tres importantes áreas temáticas: política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.), al representar los ámbitos generales de su competencia para el logro de los objetivos y metas del Estado.

Es así como, respecto a las funciones y responsabilidades del MRE en materia de cooperación internacional se estipula que ejercerá las funciones rectoras, en lo que respecta a “formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar las políticas nacionales en materia de cooperación internacional”, como ya se ha mencionado previamente.

En tanto, para garantizar su operatividad, el MRE asume funciones en lo referente a “promover en el exterior iniciativas de cooperación, asistencia y apoyo internacionales a las estrategias nacionales de desarrollo”. Además, por medio de esta ley se le asignan funciones a la Dirección General para Asuntos

Económicos como:

- c. Proponer a la Alta Dirección las acciones de política exterior orientadas a promover y cautelar los intereses y objetivos del Perú en materia de negociaciones económicas y comerciales internacionales, de integración política, de energía, ciencia, tecnología e innovación y de la cooperación internacional, en coordinación con los sectores y entidades competentes.
- d. Formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar las políticas nacionales en materia de cooperación internacional.
- e. Mantener una estrecha coordinación con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (*Decreto Supremo N°135-2010-RE*, 2010).

En ese sentido, la Dirección de Cooperación Internacional, órgano de línea de la Dirección General de Asuntos Económicos, es la encargada de captar y asegurar a favor de los ciudadanos del Perú la cooperación internacional orientada a la lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, en coordinación con la APCI (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019, p. 3).

2.4. Factores que incentivan la cooperación internacional y la importancia que tiene para el Perú

El Perú a lo largo de los últimos años se ha ido posicionando como un referente en la región gracias a su buen manejo macroeconómico, por ello, luego de su graduación como PRMA, se deslizó la idea de que tanto el Perú como otros países en la región ya no necesitarían de los recursos provenientes de la cooperación internacional para fomentar sus desarrollos al contar con recursos propios para ello (Olivera, s. f., p. 39).

Declaraciones de este tipo configuran un gran desafío para la región América Latina y el Caribe, al contar con varios países que efectivamente han logrado alcanzar mayores niveles de ingresos, medidos a partir del PBI per cápita; pero que todavía enfrentan grandes retos al ser economías relativamente vulnerables, con obstáculos estructurales para la prosperidad a largo plazo (Bárcena, 2018).

Así, si bien el Perú registró un periodo favorable de crecimiento económico, que se vio reflejado en la graduación del país en 2002 a un país de renta media, y, en 2008 a uno de renta media alta, ello no implica que el país haya alcanzado un nivel deseado de desarrollo

o deje de necesitar de la cooperación, sino que todavía se encuentra en una etapa de transición. Cabe recordar que la cooperación se ha perfilado como una de las mejores opciones para enfrentar los complejos desafíos vinculados al desarrollo (Bárcena, 2018; COEECI, 2015, p. 21).

Por lo tanto, una clasificación por el nivel de ingresos no sería el indicador más adecuado para la asignación de recursos de la cooperación, ya que un mismo nivel de ingresos puede corresponder a escenarios completamente opuestos. En otras palabras, el hecho de que dos países se encuentren dentro de un rango determinado no implica que ambos estén en las mismas condiciones, ya que bien se podría estar hablando de una sociedad igualitaria sin mucha dispersión de los ingresos, es decir, todos reciben alrededor de ese mismo promedio, como también de una sociedad con una desigualdad marcada con extremos amplios en la distribución de ingresos (Olivera, s. f., p. 40).

Es así como el carácter multidimensional del desarrollo cobra más relevancia, ya que al revisar con más detalle la situación de los países se puede verificar que el alcanzar la condición de PRMA no implica que dejen de necesitar de la cooperación. Por ello, algunos académicos señalan que, el hecho de que un país cruce cierto umbral en términos de ingreso per cápita promedio, no se traduce necesariamente en un mayor nivel de desarrollo. Así, la ayuda o cooperación al desarrollo mantiene una importancia estratégica, ya que apunta a construir una visión integrada y compartida del desarrollo, por medio de agendas comunes que promueven el cambio estructural, y con ello el desarrollo incluyente y sostenible, sea a escala local, regional y nacional (COEECI, 2015, p. 22).

Si bien en el caso del Perú la relevancia de la cooperación no es económica, es decir no se limita al volumen de recursos ya que el país cuenta con otras fuentes de ingresos, el propósito de seguir contando con cooperación es que por medio de ella se aporta al desarrollo, a reducir brechas, combatir la pobreza, contribuir con la institucionalidad, o desarrollo de capacidades, entre otras (Ojeda & Echart, 2019, p. 156).

En ese sentido, uno de los principales factores para mantener constante el flujo de la CINR es, justamente, no arriesgar o comprometer los avances obtenidos al retirar la ayuda oficial del país. Las iniciativas de cooperación ayudan a consolidar el progreso generado

en temáticas como la reducción de la pobreza, expansión económica e integración al mercado mundial, fortalecimiento de la democracia, mejoramiento de las capacidades del estado (descentralización, planeamiento, eficiencia, transparencia), y fortalecer las políticas públicas sobre bienes globales (agua, adaptación al cambio climático) y protección a la biodiversidad (APCI, 2009).

Cabe recordar que los programas de cooperación para el desarrollo se plantean en base a intereses comunes como una herramienta asociativa y dinámica de compartir las fortalezas, aprovechar las oportunidades y estar cohesionados frente a posibles amenazas (Chiani & Scartascini, 2009, p. 70).

Así, la cooperación resulta ser un elemento de especial interés en lo que respecta a procesos de integración, ya que permite un mayor relacionamiento con sus socios. En el caso del Perú, los procesos de integración han cobrado importancia, en especial en las nuevas modalidades de cooperación, como la cooperación Sur-Sur, que suele plantearse dentro de los grupos de integración, como es el caso de la Alianza del Pacífico (Alianza del Pacífico, 2015, p. 5).

Como ya se ha presentado, el Perú cuenta con múltiples tipos de cooperación, que se pueden dividir por: nivel de cooperación, formalidad, número de actores, nivel de entidades, amplitud de contenido, entre otras (Calduch, 1991, p. 129). Pero, independientemente del tipo, en los últimos años ha cobrado relevancia el tema de la eficacia de la cooperación, aspecto que se ha tomado en consideración en el planteamiento de la política. En el caso del Perú, la importancia por cumplir con la Agenda de la eficacia se ve reflejado en sus múltiples instrumentos sean jurídicos o políticos, como se ha detallado en el acápite previo. Además, la cooperación ha pasado de dirigirse a apoyar programas sociales, a fomentar, básicamente, el desarrollo de capacidades institucionales, y a la promoción de experiencias piloto que puedan devenir en políticas públicas a favor de su población (Olivera, s. f., p. 41).

En el Perú la CINR está dirigida a fortalecer las habilidades y capacidades del país mediante el intercambio de experiencias y conocimientos, por ello se plantea que debe permitir la incorporación de conocimientos, capacidades, tecnologías y experiencias exitosas desarrolladas en el país. Su importancia se puede evidenciar dada amplia

representación que tiene en las entidades formales del aparato estatal, así como en organizaciones no gubernamentales, al ser una materia transversal a cualquier temática.

Además, el hecho de que los actores internacionales vean reflejada la relevancia que se le asigna a la cooperación, en su multiplicidad de actores e instrumentos de política, contribuye en su percepción de que los recursos brindados serán ejecutados de modo eficiente. Así, el contar con un plan y políticas de desarrollo se constituye como la mejor carta de presentación para seguir obteniendo cooperación, ya que el contar con un plan de desarrollo denota la prioridad que se le da a la materia.

Finalmente, cabe señalar que la cooperación internacional resulta importante para el país no en función del volumen de los recursos, que si bien contribuyen no constituye el objetivo final, sino que la importancia radica en el papel estratégico que cumple dado el efecto dinamizador que tiene para lograr cambios, incentivos e innovaciones en la lucha contra la pobreza y la disminución de brechas de desarrollo (APCI, 2016, p. 27). Debido a ello se ha mantenido como una herramienta relevante de política a lo largo de todos estos años desde su concepción, y aunque hay posturas que estipulan que la cooperación no resuelve los problemas estructurales del desarrollo, esta sí contribuye a un mejor y más rápido cambio social (Rojas, 2014, p. 35).

CAPÍTULO III: COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

En base a lo visto en los capítulos anteriores, la cooperación internacional puede ser entendida como una dimensión de las relaciones internacionales, en la cual influyen diversos factores tanto históricos como de política exterior, los cuales se encuentran vinculados a intereses económicos, comerciales, geopolíticos, culturales y humanitarios.

En ese sentido, el Perú reconoce a la Cooperación Técnica Internacional (CTI) como un importante componente de la Política Exterior, instrumento que complementa los esfuerzos nacionales en la búsqueda de una reducción de las brechas sociales de desarrollo y, que, además, coadyuva con la meta de alcanzar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Además de abordar las particularidades y desafíos que enfrentan los Países de Renta Media Alta (PRMA), como el Perú, que, en los últimos años ha asumido y afianzado su rol dual como receptor y oferente de CTI.

Es a partir de ello que se puede señalar la cooperación internacional se encuentra inmersa en un cambiante contexto político, económico y social tanto a nivel global, como nacional. Esta situación obliga a sus protagonistas y múltiples actores a promover nuevos esquemas de cooperación, que se adapten a nuevas realidades, y a diseñar instrumentos por medio de los cuales se pueda abordar las particularidades y desafíos del cambiante escenario mundial.

Al respecto, la CTI o CINR, como una de las principales modalidades de la CID, se ha posicionado como un importante componente de la política exterior al contribuir con el desarrollo sostenible, fomentar la integración regional y, a su vez, permitir compartir las fortalezas, capacidades y conocimientos técnicos en apoyo de los objetivos de desarrollo de los países de la región y otros socios cooperantes.

En el presente capítulo se busca determinar cual es el rol que tiene la cooperación internacional como instrumento de política exterior peruana, y para ello se presentará un análisis sobre la vinculación de las prioridades de la cooperación internacional con el logro de los ODS de la Agenda 2030, con las políticas nacionales y los objetivos estratégicos de la política exterior peruana.

Se tiene como finalidad poder determinar el rol del Perú frente a la cooperación internacional, especialmente la que se da en el marco del rol dual que tiene, y como se vincula con el logro de los objetivos estratégicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

3.1. Cooperación internacional como herramienta de Política Exterior en el Perú

Desde inicios de la década de los 50, a la cooperación o asistencia técnica vinculada al desarrollo se le ha asignado un papel importante en el Perú, lo cual se puede apreciar a partir de la celebración del Acuerdo Básico de Cooperación para la prestación de Asistencia Técnica con la ONU, como se ha expuesto en el acápite previo, al representar este uno de los primeros antecedentes de la cooperación en el país.

Y, si bien la cooperación internacional, en los últimos años, viene enfrentando algunos retos dada la actual configuración de la escena internacional, se sigue percibiendo como una de las mejores alternativas que se tiene para hacer frente a los problemas vinculados al desarrollo (Bárcena, 2018). Cabe mencionar que frente a cada cambio en el sistema internacional, la cooperación también tuvo que adaptarse, configurándose hoy en día como una de las principales herramientas por medio de la cual los países pueden poner en práctica su política internacional, de la mano con la diplomacia y el comercio (Olivera, s. f., p. 42), hecho que no le resulta ajeno al Perú.

En línea con lo planteado, se debe tener presente que el objetivo principal de la cooperación no ha cambiado, así, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), este seguiría siendo “contribuir con la promoción del desarrollo y el bienestar económico”. Es por este motivo que la cooperación internacional mantiene su relevancia en países como el Perú, que todavía se encuentran en una etapa de transición a convertirse en países desarrollados. En especial en el contexto actual, donde la cooperación se ha orientado a aumentar su eficacia y destinar sus recursos en función de los compromisos globales en materia de derechos humanos, gobernabilidad y democracia (APCI, 2016, p. 27).

Entonces, al configurarse como uno de los elementos que se busca alcanzar por medio de los lineamientos establecidos en la política exterior peruana, surgen algunos aspectos a

tener en consideración al tratar a la cooperación como un instrumento de política para el desarrollo. Así, se puede señalar que la decisión de cooperar o no, finalmente, resulta ser una decisión política, al considerarse entre los objetivos de la cooperación el consolidar una posición de poder e influencia, así como promover sus intereses políticos-económicos con su contraparte.

Es así que, el Perú ha llegado a reconocer a la Cooperación Técnica Internacional (CTI) como un importante componente de su Política Exterior, por medio del cual se contribuye con el desarrollo nacional, en concordancia con la consolidación de la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible e inclusivo y la integración regional (*Resolución Ministerial N°0007-RE-2019*, 2019, p. 3). De este modo, se le reconoce el rol complementario que tiene frente a los esfuerzos nacionales para contribuir con el cierre de brechas de desarrollo, y coadyuvar con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Además, en la DPCTI del 2019, se presenta a la cooperación internacional como una valiosa herramienta que, justamente, en el marco del beneficio mutuo e inclusivo permite compartir experiencias, capacidades y conocimientos técnicos, con el fin de contribuir con el logro de los objetivos de desarrollo.

Así también, en la PNCTI se señala que la cooperación internacional será entendida como un acto recíproco en la política internacional, por medio del cual el cooperante respeta los lineamientos, prioridades y procedimientos determinados por el receptor, pero a su vez este garantiza el uso eficaz de los recursos, para lo cual debe adoptar procedimientos eficientes, promover la transparencia y tener una clara y concertada identificación de las prioridades nacionales (APCI, 2012, p. 7).

Al configurarse como un acto recíproco la cooperación es sin duda una herramienta por medio de la cual se despliega la política exterior peruana, al crear lazos y vínculos a través de ella, sea con los países donantes como con los beneficiarios, en su calidad de país dual. Lo cual genera retribuciones tanto a pequeña escala en las relaciones bilaterales y en áreas técnicas específicas, como a nivel de posiciones multilaterales (Contreras, 2018, p. 67). Así se resalta el papel central que la cooperación cumple en la política exterior.

En línea con ese orden de ideas, se puede señalar que las modalidades de cooperación horizontal, Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CTr), han cobrado un rol más protagónico al encajar con la realidad de un país como el Perú, considerado país de renta media alta y a partir de ello país dual. Las cuales permiten por un lado aprovechar el conocimiento y recursos de sus socios donantes, y, por otra la cercanía cultural con los beneficiarios de la región, lo que lleva a una eficiente gestión de transferencia de conocimientos. Esta doble posición que tiene el país resulta, finalmente, beneficiosa en términos estratégicos (Contreras, 2018, p. 84).

Como se mencionó, la cooperación representa un importante componente de la política exterior al ser el medio por el cual se puede fomentar un renovado relacionamiento y/o acercamiento a países con los que no se mantienen relaciones fluidas, y trabajar de manera conjunta para no duplicar esfuerzos y hacer un mejor uso de los limitados recursos públicos. En lo que respecta a las modalidades de cooperación horizontal, dadas sus propias características se resalta la conformación de un modelo más igualitario de relacionamiento en la búsqueda de nuevos roles para los países cooperantes (Ojeda & Echart, 2019, p. 217).

Cabe mencionar que, en el actual escenario internacional, la CTI ha cobrado más relevancia, tanto en el ámbito político como económico al constituirse como la herramienta por medio de la cual se comparte fortalezas y capacidades en beneficio del país. En ese sentido, si bien enfrentar la pandemia es la prioridad número uno del gobierno, se resalta el rol que cumple la cooperación internacional para mitigar los impactos socioeconómicos en la población peruana, así como para cerrar las brechas socioeconómicas e institucionales existentes pero que fueron visibilizadas por la pandemia (López, 2020, pp. 4, 10). Ello siempre en el marco de una política de Estado congruente con la consolidación de la gobernabilidad democrática, el crecimiento sostenible del país y la integración regional (APCI, 2020f, p. 6). Además, como se verá más adelante, a la cooperación se le ha dado un papel importante a partir de la definición de los objetivos estratégicos tanto de la política exterior como de la política nacional.

3.2. Agenda 2030 y la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional

La Agenda 2030 se ha configurado como el plan de acción a seguir por los estados con la finalidad de lograr tener mundo sostenible, por medio de la cual se expresa la necesidad de favorecer el desarrollo social, la economía, el medio ambiente, así como la paz y el acceso a la justicia. Para ello ofrece un método, lenguaje y forma de rendir cuentas clara, al ser una agenda adaptable a las realidades y desafíos de cada país (UNSSC, s. f., p. 1).

Es así que, luego de cumplido el plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en septiembre de 2015 se aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015e). En la elaboración de esta nueva agenda, como ya se mencionó, se contó con la participación de múltiples actores, y fueron éstas múltiples parte quienes llevaron a que se establezca con una visión orientada al desarrollo sostenible de toda la población, de ahí que tiene como lema “no dejar a nadie atrás” (CEPEI, s. f., p. 1).

De este modo, se plantean 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas de carácter integrado e indivisible, las cuales conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Es así que se determinan 5 grandes pilares en las que se centran los ODS: (i) personas, (ii) planeta, (iii) prosperidad, (iv) paz, y (v) alianzas (Naciones Unidas, 2015e).

En lo que respecta a la convergencia entre la Agenda 2030 y la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI), en el cuadro a continuación se presenta el alineamiento de las temáticas de ambos documentos, a partir de las prioridades en materia de cooperación técnica internacional (CTI) del Perú y los pilares en los que se enmarcan los ODS de la Agenda 2030.

Cuadro N° 3
Alineamiento de la PNCTI y el PEDN

Área (DPCTI)	Área prioritaria (PNCTI)	Pilares	ODS
Desarrollo inclusivo	A1. Inclusión social y acceso a servicios básicos	Personas	ODS1: Fin de la pobreza ODS2: Hambre cero ODS3: Salud y bienestar ODS4: Educación de calidad ODS5: Igualdad de género

Gobernanza	A2. Estado y gobernabilidad	Paz	ODS16: Paz, justicia e instituciones
Competitividad	A3. Economía competitiva, empleo y desarrollo regional	Prosperidad	ODS7: Energía asequible y no contaminante ODS8: Trabajo decente y crecimiento económico ODS9: Industria, innovación e infraestructura ODS10: Reducción de las desigualdades ODS11: Ciudades y comunidades sostenibles
Conservación y sostenibilidad ambiental	A4. Recursos naturales y medio ambiente	Plantea	ODS6: Agua limpia y saneamiento ODS12: Producción y consumo ODS13: Acción por el clima ODS14: Vida submarina ODS15: Vida de ecosistemas terrestre
Medios de implementación		Alianza	ODS17: Alianzas para lograr objetivos

Fuente: APCI (2012, p. 33, 2018a, p. 62).
Elaboración propia.

En base a la tradición solidaria que mantiene el Perú, asumió su rol en la configuración de la Agenda, e incorporó los compromisos asumidos a nivel internacional en sus planes y políticas internas. En ese sentido, se puede apreciar a partir del cuadro, que, aunque la Agenda 2030 se definió en fecha posterior a la PNCTI, las prioridades del país y norte del país en cuanto al desarrollo se mantienen, y se encuentran alineadas, a su vez, con los cinco pilares centrales de la Agenda.

Al respecto, se puede ver que la Agenda 2030 y los planes estratégicos de desarrollo del Perú mantienen un grado de vinculación, lo cual facilita su proceso de implementación, para lo cual el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) provee capacidad técnica para apoyar en los desafíos del país en materia de desarrollo sostenible, y, ello lo realiza a través de una serie de acciones estratégicas, a modo de guiar el trabajo hacia el 2030 (Naciones Unidas Perú, 2020).

Frente a ello, el Perú destaca la importancia de que se mejore el apoyo a las diversas modalidades de cooperación en base al beneficio mutuo y las ventajas comparativas, para

lograr maximizar su contribución. Es por ello que, promueve mayores puentes de diálogo y coordinación con el SNU, organismos, plataformas y otros mecanismos regionales e interregionales, a fin de poder aprovechar sus capacidades y estructuras para mejorar el sentido de su apoyo hacia la CSS y CTr, modalidades de cooperación priorizadas por el Perú.

Además, en concordancia con los objetivos de la Agenda 2030 y la aspiración del Perú de formar parte de la OCDE, es que en la Declaración de Política, además de presentar las áreas prioritarias para la CTI se incluyen cuatro pilares estratégicos²⁸ que contribuyan con la orientación de la cooperación técnica, ello en línea con el rol dual del país.

Se debe tener presente que vincular las agendas o planes de desarrollo del ámbito nacional con las del ámbito internacional resultan clave para promover un desarrollo inclusivo, y que se logre una diferencia duradera en la vida de sus ciudadanos (OCDE et al., 2019, p. 196).

Al respecto la OCDE señala que para lograr la Agenda 2030 se va a requerir de la participación de las múltiples formas de cooperación, sea multilateral, bilateral, CSS o CTr. Además, reconoce el potencial de la CTr²⁹ como complementaria a las formas tradicionales, que en los últimos años ha crecido con rapidez, al ayudar a reequilibrar las herramientas e instrumentos utilizados en la CI, y así aumentar la eficiencia de la ayuda tradicional al crear sinergias e impulsar los conocimientos locales (OCDE et al., 2019, p. 194). Lo cual va en línea con lo planteado en la DPCTI de 2019, donde también se reconoce la importancia de la CSS y CTr como mecanismos que permitirían fortalecer el rol catalizador de la CTI, y contar así, por ejemplo, con expertos de países emergentes en lugar de los tradicionales que puedan comprender mejor la realidad y desafíos que

²⁸ Los pilares estratégicos señalados en la DPCTI son: (i) contribuir con la implementación de la Agenda 2030, (ii) el apoyo a la integración regional y el desarrollo compartido, (iii) compartir fortalezas y capacidades basadas en el beneficio mutuo, y, (iv) fomentar alianzas para el desarrollo.

²⁹ “La CTr ha sido tradicionalmente un mecanismo conforme al cual los donantes y las organizaciones internacionales apoyan y complementan programas o proyectos específicos de CSS al ofrecer asistencia técnica, financiera y material. Suele implicar a un donante tradicional del CAD de la OCDE, un donante emergente del Sur y un país beneficiario del Sur” (OCDE et al., 2019, p. 194)

enfrenta el país.

3.3. Rol del Perú respecto a la cooperación internacional

Para comprender cual es el rol que tiene el país en el sistema de cooperación internacional se partirá de la definición de lo que implica cooperar, para presentar el papel que asume un país como el Perú, en su calidad de PRMA y condición dual en lo que respecta a la cooperación.

En su sentido más amplio la cooperación es entendida como “la acción de obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin” (APCI, 2012, p. 39), y, a partir de ello se desprende la idea de cuan importante resultará la variable de la “interacción entre las partes”, al ser esta esencial en la determinación de los objetivos comunes que reconocen las partes, para que trabajen en conjunto en alcanzarlos.

De modo similar, en el plano internacional la hablar de cooperación se hace referencia a “las acciones llevadas a cabo por los estados u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores” (Chiani & Scartascini, 2009, p. 21). Al igual que en la definición anterior, se menciona que estas “acciones” deben estar orientadas a lograr un mismo fin u objetivo común, y ahí es donde entra a tallar la definición de una agenda conjunta, para orientar los esfuerzos a una meta determinada.

Cabe señalar que, el Perú ha mantenido una activa participación en la definición de los objetivos comunes, que configuran las Agendas Globales de Desarrollo (AGD), previamente descritas, por medio de las cuales se determina el objeto y fin último de la cooperación internacional para el desarrollo. Así, ha podido incorporar los compromisos asumidos en estos escenarios multilaterales a sus políticas internas.

Respecto a la Agenda 2030, esta contó con una amplia participación de actores por lo que es considerada como un agenda “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, en la cual se prevé la colaboración de “todos los países, todas las partes interesadas y todas las

personas” (UNDESA & UNITAR, 2020, p. 24). Cabe mencionar que el Perú tuvo un rol protagónico en su elaboración, entre otros aspectos por formar parte del Grupo de Trabajo Abierto para definir los diecisiete ODS (Naciones Unidas Perú, 2020).

Sin embargo, también se debe tener presente que si bien muchos actores han formado parte activa de la definición de la agenda del desarrollo mundial y, por consiguiente, han expresado su compromiso de atender los retos globales comunes, la voluntad política y aún mayores capacidades resultan ser elementos clave para lograr convertir los retos actuales en oportunidades, y, finalmente en hechos (OCDE et al., 2019, p. 173)

En el caso del Perú, la CTI se orienta, principalmente, por la AGD, que esta conformada por la Agenda 2030, la Agenda de Financiamiento para el Desarrollo, la Agenda para la Cooperación Eficaz al Desarrollo y la Agenda Internacional del Cambio Climático, como se ha visto en el capítulo anterior; la cual a su vez se articula con las Políticas de Estado aprobadas por el Acuerdo Nacional, en especial aquellas vinculadas con la Política Exterior, así como con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y la Política General de Gobierno (PGG) (APCI, 2020f, p. 6).

3.3.1. Articulación de la cooperación internacional con las Políticas de Estado

A partir del rol que asume la cooperación internacional como instrumento de apoyo a los esfuerzos de desarrollo del país, es que, la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) concuerda con las diversas Políticas de Gobierno, y su objetivo de priorizar la inclusión social, manteniendo el crecimiento económico, y el Lineamiento 8 de la Política Exterior Peruana, que tiene como propósito la “captación de cooperación orientada a la lucha contra la pobreza, exclusión y desigualdad social” (APCI, 2012, p. 19).

Además, a partir de la naturaleza y el rol de la CINR, que busca contribuir con los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo, en su calidad de herramienta complementaria, es que se determinaron temas prioritarios que guarden relación con los ejes estratégicos y objetivos nacionales definidos (*Decreto Supremo N°050-2012-RE*, 2012).

3.3.1.1. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario, aprobado por Decreto Supremo N°054-2011-PCM, es un instrumento que plasma la visión del Perú hacia el 2021, plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos años.

Así, en este instrumento se proponen metas claras respecto a lo que se espera que llegue a ser el Perú, para ello utiliza criterios a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (CEPLAN, 2011, p. 6).

Si bien el Plan Bicentenario fue elaborado antes que la PNCTI del 2012, en la formulación de la política se consideraron los seis ejes estratégicos que el Plan considera, de modo que se guarde relación entre los ejes estratégicos definidos en este PEDN y las áreas prioritarias de la PNCTI, tal y como se muestra en el siguiente cuadro. Ello con la finalidad de complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.

Cuadro N° 4
Alineamiento de la PNCTI y el PEDN

Área prioritaria	Eje estratégico
A1. Inclusión social y acceso a servicios básicos	E1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas. E2. Oportunidades y acceso a los servicios.
A2. Estado y gobernabilidad	E3. Estado y gobernabilidad. E5. Desarrollo regional e infraestructura.
A3. Economía competitiva, empleo y desarrollo regional	E4. Economía, competitividad y empleo.
A4. Recursos naturales y medio ambiente	E6. Recursos naturales y ambiente.

Fuente: APCI (2012, p. 33) y CEPLAN (2011, p. 6).
Elaboración propia.

3.3.1.2. Política General de Gobierno (PGG)

La Política General de Gobierno, aprobada en 2018 por medio del Decreto

Supremo N°056-2018-PCM, determina cuales serán los ejes centrales de gobierno por medio del cual se deben conducir todas las entidades de todos los niveles de gobierno.

Esta política se desarrolla en el marco de cinco ejes estratégicos para determinar como alcanzar el desarrollo integral del país, para la cual se incorporan lineamientos prioritarios que determinan las acciones a llevar a cabo para reducir las brechas de desarrollo (*Decreto Supremo N°056-2018-PCM*, 2018a, p. 2), las cuales se encuentran interrelacionadas y guardan consistencia con la PNCTI, como se puede apreciar en la tabla a continuación.

Cuadro N° 5
Alineamiento de la PNCTI y la PGG

Área prioritaria	Ejes estratégicos
A1. Inclusión social y acceso a servicios básicos.	E4. Desarrollo social y bienestar.
A2. Estado y gobernabilidad.	E1. Integridad y lucha contra la corrupción. E2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad E5. Descentralización efectiva para el desarrollo.
A3. Economía competitiva, empleo y desarrollo regional.	E3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible.
A4. Recursos naturales y medio ambiente.	

Fuente: APCI (2012, p. 33) y CEPLAN (*Decreto Supremo N°056-2018-PCM*, 2018b).
Elaboración propia.

3.3.2. Rol dual del Perú: receptor y oferente

Durante las últimas décadas, el Sistema de Cooperación Internacional sufrió una serie de cambios, como ya se ha mencionado previamente, que llevaron a que se adopte un nuevo enfoque a partir del replanteamiento de su mismo rol. Fue así como en la reconfiguración de esta “nueva arquitectura de la cooperación internacional”, que se da espacio al surgimiento de nuevos actores de desarrollo, a la alineación de las agendas globales de desarrollo, la configuración y consolidación de nuevas modalidades de cooperación, entre otros factores.

A partir del ascenso de nuevos actores, en su mayoría, países en desarrollo del sur, se planteo una repriorización de los esquemas de la cooperación tradicional³⁰, para dar lugar a una nueva modalidad que complemente los esfuerzos que se dan bajo el enfoque tradicional. Así, se les brinda más relevancia a las modalidades de cooperación horizontal, por medio de las cuales países en similares condiciones de desarrollo cooperan entre sí, con el fin de contribuir con el incremento de sus capacidades para dar lugar al desarrollo sostenible.

Entre estos nuevos actores se puede encontrar al Perú, que desde el 2008³¹ es considerado parte del grupo de los Países de Renta Media Alta (PRMA), dado el nivel de ingreso per cápita alcanzado, a partir del importante avance en términos económicos que tuvo. Sin embargo, se debe tener presente que el haber mejorado sus niveles de ingreso per cápita no implica que, automáticamente pase a ser un país desarrollado, ya que todavía registra brechas estructurales que no le permiten dar el salto a ser un país desarrollo, por lo que requiere de la cooperación, como herramienta complementaria, para generar las capacidades que le permitan cerrar estas brechas y garantizar el bienestar de su población (APCI, 2016, p. 45).

Así, el Perú, a partir de su graduación como PRMA, asumió el compromiso de configurarse como país dual, es decir, tanto receptor como oferente de CTI. Al respecto, se debe tener presente que la condición de dualidad de un país no implica que deje su calidad de receptor, sino que dado su grado de desarrollo en alguna materia se encuentra en condición de brindar cooperación en calidad de oferente. Al respecto, el país se comprometió con trascender la óptica tradicional de la CNS, promoviendo la CSS o CTr, de modo que se fortalezca el rol catalizador y se consolide su eficacia alineada a la Agenda 2030 (APCI, 2019a, p. 3).

A partir de lo mencionado, al ser el Perú un país en transición requiere contar con el apoyo de los países socios para lograr su consolidación como país desarrollado. Para

³⁰ Entiéndase por cooperación tradicional, a la que se da entre un país desarrollado y uno en desarrollo, también llamada Norte-Sur (CNS) o cooperación vertical.

³¹ El Perú fue clasificado como PRMA en julio de 2008, al obtener una renta per cápita de USD 4.448, lo que originó una disminución de fondos para la cooperación internacional, y la no priorización de la AOD en los presupuestos de los principales países cooperantes (APCI, 2010, p. 6).

ello, busca promover una gestión más eficaz de la cooperación internacional, una que este orientada a resultados y comprometida con la reducción de las brechas estructurales en línea con el desarrollo, visto en su carácter multidimensional.

i. Como receptor de cooperación internacional

El Perú, como se sabe, ha logrado un crecimiento económico sostenido en los últimos 20 años, lo que ha generado que se logren registrar avances en lo que respecta al desarrollo del país. En ese sentido, si bien el buen manejo de la política económica ha permitido que el Perú se inserte de manera exitosa en la economía global, a nivel interno todavía persisten las desigualdades e inequidades profundas (APCI, 2010, p. 6). La existencia de estas brechas estructurales, vulnerabilidades y desigualdades reflejan algunos de los grandes retos que aun afrontan los países categorizados como de renta media.

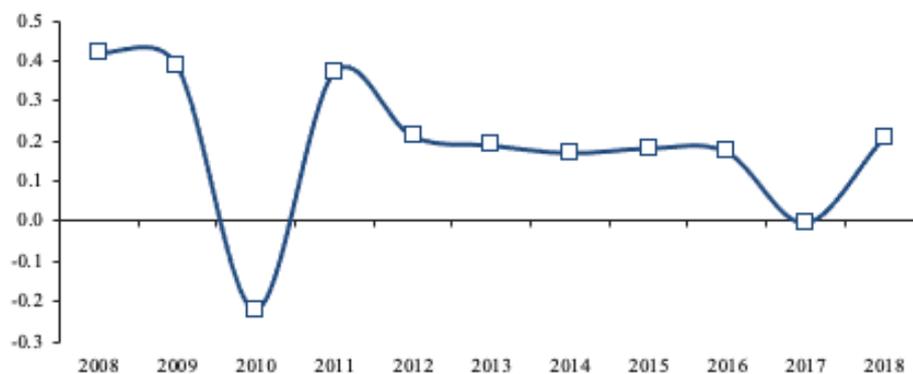
Ante ese contexto, resulta relevante que el Perú mantenga su condición de país receptor de CTI, ya que por medio de esta se puede contribuir con el desarrollo inclusivo y sostenible, a partir de un enfoque de derechos que oriente el compromiso del país hacia la mejora de la calidad de vida de las personas, sea por medio del desarrollo de capacidades individuales, el fortalecimiento institucional y/o la transferencia de conocimientos aplicables a la realidad nacional (*Resolución Ministerial N°0007-RE-2019*, 2019, p. 3).

Resulta importante señalar que para no perder o retroceder en lo alcanzado en materia de desarrollo resulta importante que se mantenga el flujo de cooperación al Perú en su calidad de receptor, y para ello se requiere que los países desarrollados cumplan con el compromiso asumido de asignar el 0.7% del total del Ingreso Nacional Bruto (INB) a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), de acuerdo con lo estipulado en la Agenda de Acción de Addis Abeba.

Y, si bien en el caso del Perú, la importancia de los flujos de cooperación internacional no radica en su aspecto cuantitativo, ya que en promedio representa menos del 0,5% del PBI, si tienen un valor significativo en lo que respecta al aporte cualitativo que esta tiene, es decir, la relevancia de esta debe ser vista a partir de la calidad de sus intervenciones, su efecto catalizador y la capacidad de

generar sinergias a favor del desarrollo (APCI, 2010, p. 6). Al respecto resulta importante mencionar que, el Perú reafirma el importante rol complementario que tienen la CTI frente a los esfuerzos nacionales para el desarrollo.

Gráfico N° 15
AOD neta recibida como porcentaje del PBI, 2008-2018

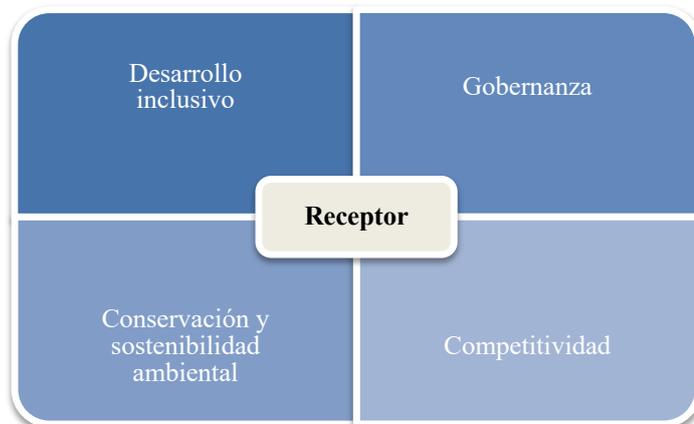


Fuente: Banco Mundial (2020).
Elaboración propia.

Con respecto a lo señalado se considera relevante que se continúe con los programas de cooperación oficial con todos los países en desarrollo, independientemente de su nivel de ingreso, para poder seguir actuando de acuerdo con el principio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

Para lo cual, en la DPCTI del 2019 se determinaron cuales serian las áreas prioritarias para la CTI, a modo de que estén alineadas a la Agenda 2030 y a los planes nacionales de desarrollo, como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), la Política General de Gobierno (PGG) al 2021, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021, en concordancia con la Política Exterior y los compromisos del Perú ante la OCDE.

Gráfico N° 16
Áreas prioritarias para la CTI, 2019



Fuente: APCI (2019a, p. 3).
Elaboración propia.

En calidad de receptor de cooperación internacional se busca lograr que los recursos recibidos generen un impacto positivo en la población, en especial la más vulnerable, y que por medio de ellos se pueda consolidar al Perú como una economía sólida e inclusiva. Para lo cual resulta importante adoptar un enfoque territorial, que permita promover el desarrollo “sin dejar a nadie atrás”, mediante proyectos y programas que se encuentren alineados a los ODS.

Para ello, la cooperación internacional debe estar orientada a completar los esfuerzos de desarrollo nacionales, tantos públicos como privados, priorizando temas como institucionalidad y gobernabilidad, competitividad sostenible, desarrollo humano, mitigación del cambio climático y seguridad humana, entendida como de alivio de la pobreza y no exclusión (APCI, 2010, p. 6).

ii. Como oferente de cooperación técnica internacional

Luego de haberse configurado como receptor de cooperación internacional por más de 50 años, y dado el crecimiento continuo de las dos últimas décadas, el Perú ha podido desarrollar ventajas comparativas y competitivas en materia económica, productiva, social, tecnológica e institucional. Ventajas que le han permitido incursionar como oferente de cooperación técnica a través de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CTr).

Así, en su condición de país dual, que recibe y ofrece cooperación técnica, busca

posicionarse como oferente técnico que comparte conocimientos y buenas prácticas, principalmente, con sus pares de América Latina y el Caribe, ello en línea con sus objetivos de Política Exterior.

Al respecto, se debe tener en cuenta que el país mantiene la aspiración de llegar a otras regiones del mundo como el Caribe anglófono, Asia, África, Medio Oriente y Oceanía, en base al beneficio mutuo y el fortalecimiento de los lazos de cooperación con nuestros socios (APCI, 2016, pp. 46-47). En ese sentido, el Perú viene impulsando su participación en esquemas de cooperación para el desarrollo, a modo de dar a conocer, a sus diversos socios, su potencial, creatividad y capacidades en determinadas materias.

En su condición de país oferente reconoce a la CSS y/o CTr como medios efectivos de implementación de la Agenda 2030 y sus ODS, al considerarse complementarias a la cooperación tradicional (CNS), que permiten el intercambio de conocimientos y fortalecimiento de capacidades entre países en desarrollo sobre la base de intereses y desafíos comunes e igualdad de condiciones (APCI, 2016, p. 46).

Como se señala en la DPCTI del MRE, para ampliar y fortalecer la oferta peruana de cooperación, en concordancia con la Agenda 2030 y la aspiración de formar parte de la OCDE, esta debe responder a cuatro pilares estratégicos para su orientación, los cuales se presentan en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 17
Pilares estratégicos para la orientación de la oferta, 2019



Fuente: APCI (2019a, p. 4).
Elaboración propia.

Al hablar de la Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional (OPCTI) se hace referencia al conjunto de intervenciones, principalmente de capacitación y asesoramiento, ofrecidas por el Perú a países socios, cuyo objeto es complementar y contribuir a los esfuerzos en materia de desarrollo de acuerdo con los objetivos de la Política Exterior (*Decreto Supremo N°027-2019-RE*, 2019, p. 4).

Estas intervenciones suelen darse bajo las modalidades de CSS o CTr en su mayoría, al buscar compartir, con países de igual o menor desarrollo, conocimientos técnicos y buenas prácticas que contribuyan al interés común de la diversificación económica, ciencia, tecnología e innovación, y la lucha contra los efectos adversos del cambio climático, entre otros.

En ese sentido, la APCI, como órgano ejecutor, tiene a su cargo presentar el Catálogo de Oferta Peruana de CTI. En su versión para el 2020 se detalla un total de 401 experiencias exitosas ejecutadas bajo la oferta de la CINR y que ofrece el Perú. Cabe resaltar que estas experiencias que provienen de 80 instituciones peruanas se encuentran todas alineadas a algún ODS, las cuales se clasifican en ocho áreas temáticas, tal y como se puede apreciar a continuación.

Cuadro N° 6
Catálogo de Oferta Peruana de CTI, 2020

Área temática		Número de experiencias
1	Cambio climático, bosques y biodiversidad.	46
2	Agua, saneamiento y recursos hídricos.	28
3	Educación e igualdad de género.	16
4	Gestión del riesgo de desastres.	13
5	Ciudades sostenibles y transporte.	182
6	Seguridad ciudadana y crimen organizado.	7
7	Salud y seguridad alimentaria.	34

8	Innovación tecnológica, TICS y cadenas productivas.	75
Total de experiencias exitosas		401

Fuente: APCI (2020a).

Elaboración propia.

Por medio de este instrumento se presentan las fortalezas y capacidades institucionales de los sectores en áreas estratégicas. Además, se configura como un medio por el cual se puede transmitir el interés del Perú en desarrollar actividades bajo la modalidad de CTr, a fin de fortalecer su posición como país oferente de cooperación en beneficio de países de la región latinoamericana.

En lo que respecta a la oferta peruana, si bien esta responde a la demanda de los países socios, sus beneficios o réditos no se limitan al ámbito institucional del socio, sino que también genera un impacto positivo en el Perú. Ello se debería a que, al compartir sobre las capacidades técnicas, también se contribuye a mejorar la calidad de los servicios que se brindan.

Un elemento adicional para tener en cuenta en lo que respecta al rol oferente, es que suelen ejecutarse bajo la modalidad de “costos compartidos”, es decir, el país oferente financia los pasajes de los especialistas que ofrecen la asistencia técnica y el país receptor cubre los costos de su estadía. Cabe mencionar que por medio de la Ley de Presupuesto 2018 se autorizó a la APCI a financiar los pasajes y viáticos de técnicos peruanos para brindar capacitación fuera del país y de extranjeros para recibirla en el Perú (Agencia Peruana de Noticias Andina, 2018).

3.4. Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en la implementación de la Agenda 2030 a través de la cooperación internacional

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), en su calidad de ente rector de la cooperación internacional, como se vio en el marco normativo, reconoce, a través de sus múltiples instrumentos, el impacto que tiene la cooperación internacional como catalizadora de procesos y sinergias que contribuyen al desarrollo sostenible, al cierre de

brechas a través del fortalecimiento de capacidades, del intercambio de conocimientos y de la transferencia de tecnologías.

El ministerio actúa por medio de la Dirección de Cooperación Internacional (DCI), órgano de línea responsable de identificar, analizar, coordinar, proponer y evaluar las acciones de política exterior en materia de cooperación internacional, así como de coordinar con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), organismo público ejecutor adscrito al sector, respecto a la ejecución de acciones, actividades, programas y proyectos en el marco de los objetivos y prioridades de la PNCTI.

Así, por medio de sus órganos, de línea y adscrito, busca que se alcance una gestión más eficaz de la cooperación, que esté orientada a la gestión por resultados para contribuir con la reducción de las brechas estructurales que forman parte del desarrollo multidimensional en el que se encuentra el Perú como país en transición.

Para lo cual ha ido adoptando diversas medidas que le permita que, por medio de la cooperación internacional, se contribuya al logro de los ODS de la Agenda 2030. Cabe mencionar que, si bien hay objetivos que no son directamente alcanzables a través de la cooperación internacional, ya que la cooperación en sí, por ejemplo, no erradica la pobreza o reduce la desigualdad, lo que si hace es dotar de las herramientas necesarias que contribuyan a alcanzar esos objetivos (APCI, 2012, p. 34).

Cabe señalar que al MRE, en su calidad de ente rector de la CTI, le corresponde dirigir, actualizar y priorizar las necesidades de los actores públicos y privados integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional (SINDCINR), para lo cual realiza el seguimiento, supervisión y evaluación de los programas, proyectos y actividades.

3.4.1. Objetivos de la Política Exterior del Perú y la cooperación internacional

3.4.1.1. Plan Estratégico Sectorial Multianual

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), aprobado por Resolución Ministerial N°1268/RE en 2015, representa al instrumento de planeamiento de

mediano plazo, al contener el marco estratégico sectorial, objetivos estratégicos, acciones estratégicas priorizadas, junto a sus respectivas metas e indicadores.

En este instrumento se plantea la visión que se tiene del Perú por parte del sector de Relaciones Exteriores:

“El Perú es una potencia regional emergente, cuya política exterior, sustentada en los valores democráticos y en el Derecho Internacional, lo ha convertido en un actor influyente de América Latina, con proyección a la región de la Cuenca del Pacífico, en el tratamiento de los principales temas de la Agenda Internacional” (2015, p. 25).

Y, se determinaron cuatro objetivos estratégicos, entre los cuales los que se pueden vincular a la cooperación técnica internacional son:

- OE1: Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas
- OE4: Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional para el desarrollo

Cuadro N° 7
Objetivo y acciones estratégicas

Objetivo estratégico	Acciones estratégicas
OES.04. Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país.	AES.04.01. Desarrollar nuevos programas de cooperación técnica Sur-Sur, participar activamente en los esquemas de cooperación triangular y promover nuevos mecanismos, modalidades y esquemas de financiamiento para el desarrollo.
	AES.04.02. Fortalecer e implementar los mecanismos de cooperación en materia de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica, vigentes entre el Perú y los países considerados prioritarios.
	AES.04.03. Fortalecer los mecanismos de cooperación y relacionamiento existentes en materia de lucha contra las drogas y crimen organizado, en el ámbito bilateral, regional y multilateral.
	AES.04.04. Promover la captación de recursos de cooperación en favor del desarrollo del comercio, la mejora del proceso de diversificación productiva, la promoción de inversiones y el fomento de las PYMES.

AES4.5. Poner en marcha mecanismos de cooperación Sur-Sur con países desarrollados bajo un esquema de trabajo triangular.

AES4.6. Gestionar la cooperación internacional en áreas estratégicas de acuerdo a la política nacional de cooperación técnica internacional.

Fuente: PESEM (2015, p. 43).
Elaboración propia.

3.4.1.2. Plan Estratégico Institucional (PEI)

El Plan Estratégico Institucional (PEI) del MRE, aprobado mediante Resolución Ministerial N°0536/RE en 2019, se constituye como el documento de gestión por medio del cual se determinan las orientaciones a mediano plazo de la institución para el logro de los objetivos de la política exterior peruana. Cabe señalar que los objetivos determinados en PEI se encuentran articulados con los del PESEM, que, además está vinculado con los ejes y lineamientos de la Política General del Gobierno.

Un elemento clave de este plan es que, además de presentar los objetivos y acciones estratégicas institucionales, plantea un cronograma de los logros esperados y la unidad orgánica responsable de los indicadores de medición.

Así, entre los objetivos estratégicos que se pueden vincular a la cooperación técnica internacional se encuentran:

- OEI.01: Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas
- OEI.06: Fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de política exterior para el logro del desarrollo sostenible

De estos el que se encuentra directamente relacionado es la CTI es el sexto objetivo estratégico institucional (OEI), el cual cuenta con cuatro acciones estratégicas para su ejecución.

Cuadro N° 8
Objetivo y acciones estratégicas institucionales

Objetivo estratégico	Acciones estratégicas
<p style="text-align: center;">OEI.06.</p> <p>Fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de política exterior para el logro del desarrollo sostenible.</p>	<p>AEI.06.01. Promover la cooperación triangular principalmente con: Japón, Corea, Alemania, China, España, Francia, Rusia, Singapur, Canadá, Suiza, Australia, Suecia, Estados Unidos de América y países de América Latina y el Caribe.</p>
	<p>AEI.06.02. Promover la cooperación Sur-Sur con países de América Latina, del Caribe, de Asia y Oceanía, de África y Países Árabes; así como en el marco de mecanismos de integración como la Alianza del Pacífico.</p>
	<p>AEI.06.03. Fortalecer la cooperación Norte-Sur, principalmente con Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea, China, Alemania, España y la Unión Europea.</p>
	<p>AEI.06.04. Promover la cooperación multilateral, principalmente con el Sistema de las Naciones Unidas, organismos financieros internacionales, mecanismos regionales, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.</p>

Fuente: PESEM (2015, p. 43).

Elaboración propia.

CONCLUSIONES

La cooperación, como un instrumento de política exterior, se presenta como una herramienta de suma importancia para complementar los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo, dadas las deficiencias estructurales que registra el Perú. Así, a partir de experiencias exitosas y/o buenas prácticas se puede contribuir con el desarrollo del país, en ese sentido resulta importante fortalecer la cooperación horizontal, en sus modalidades de CSS o CTr, ya que al darse entre países de un desarrollo similar el modo de afrontar una problemática resulta más replicable al desenvolverse en situaciones similares.

A partir del alto grado de interdependencia que existe hoy en día, la internacionalización de determinadas problemáticas lleva a que se trasciendan las fronteras, lo cual denota el activo rol que debe adoptar la cooperación en la búsqueda de la solución, control o erradicación de esta, ya que, al convertirla en un problema global, por medio de la cooperación entre estados se puede encontrar una solución.

La cooperación internacional se redireccionó hacia países que presentan mayores necesidades que el Perú, ello dada la catalogación de país de Renta Media-Alta, por lo que resulta importante que la cooperación recibida sea utilizada de manera eficiente y que esté altamente vinculada con la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible.

Asimismo, se encontró que la CTI se ha venido posicionando como un importante componente de la política exterior al contribuir con el desarrollo sostenible, fomentar la integración regional y, a su vez, permitir compartir las fortalezas, capacidades y conocimientos técnicos en apoyo de los objetivos de desarrollo de los países de la región y otros socios cooperantes.

El MRE, como rector de la CI, reconoce el impacto que tiene la CTI como catalizadora de procesos que contribuyen al desarrollo sostenible, al cierre de brechas a través del fortalecimiento de capacidades, del intercambio de conocimientos y de la transferencia de tecnologías.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Peruana de Noticias Andina. (2018, septiembre 19). *Perú busca consolidarse como oferente de cooperación internacional*. Noticias. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-busca-consolidarse-como-oferente-cooperacion-internacional-725804.aspx>
- Aguirre, C. A. (2007). Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica del «Análisis de los sistemas-mundo». *Textos de Economía*, 10(2), 11-57. Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/1850/1613>
- Alianza del Pacífico. (2015). *Abecé ALIANZA DEL PACÍFICO*. Recuperado de https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2015/06/abc_AP.pdf
- Alonso, J. A. (2009). *Financiación del desarrollo*. Fundación Carolina y Ediciones siglo XXI. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/397390.pdf>
- Alonso, J. A. (2019, mayo 31). *El papel de la cooperación para el desarrollo en la Agenda 2030*. I Foro Técnico de Cooperación de la Alianza del Pacífico con sus Estados Observadores. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=82qvTg6mDQM>
- Alonso, J. A., & Sanahuja, J. A. (2007). Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo. En *Intermón-oxfam. La realidad de la ayuda 2006-2007*. Colección Informes nº 33, Barcelona. pp. 179-204.
- APCI. (s. f.). *Quiénes somos*. Recuperado 31 de octubre de 2020, de <http://portal.apci.gob.pe/index.php/informacion-institucional-2/quienes-somos>
- APCI. (2006). *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2006*. Recuperado de http://portal.apci.gob.pe/marco/attach/APCI_Politica_Nacional_de_CTI_20_Setiembre_2006.pdf
- APCI. (2009). *Visita de Embajadores CINR en el Perú*.
- APCI. (2010). *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2007-2008*. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/714323/situacion-tendencias-2007-2008.pdf>
- APCI. (2012). *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012*.
- APCI. (2016). *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2011-2014*. Recuperado de http://www.apci.gob.pe/gestion/attach/Situacion_y_Tendencias/Situacion_y_Tendencia_2011_2014.pdf
- APCI. (2017). *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2015*.
- APCI. (2018a). *Desafíos y lineamientos para la CTI en el Perú*.
- APCI. (2018b). *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 2016*.

- APCI. (2019a). *Aprueban la Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional*. Recuperado de <http://portal.apci.gob.pe/index.php/noticia/item/2377-aprueban-la-declaracion-de-politica-de-cooperacion-tecnica-internacional>
- APCI. (2019b). *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 2017*.
- APCI. (2020a). *Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/apci/informes-publicaciones/578469-catalogo-de-oferta-peruana-de-cooperacion-tecnica-internacional-2020>
- APCI. (2020b). *Diccionario, glosario y términos*. Recuperado de http://portal.apci.gob.pe/gestion/Atach/Diccionario_Terminos_17052016.pdf
- APCI. (2020c). *Objetivos estratégicos*. Recuperado de <http://portal.apci.gob.pe/index.php/informacion-institucional-2/objetivos-estrategicos>
- APCI. (2020d). *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 2018*.
- APCI. (2020e). *Resolución Directoral Ejecutiva N°006-2020/APCI-DE*. Recuperado de <https://m.actualidadempresarial.pe/norma/resolucion-directoral-ejecutiva-006-2020-apci-de/c72e2cc8-f2ec-4a55-b3bb-6f9fa7a7463e>
- APCI. (2020f). *El ABC de la Cooperación Técnica Internacional*. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1422183/ABC-Informacion-Basica-de-CTI.pdf.pdf>
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 7-22.
- Ayllón, B. (2011). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales. *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales*.
- Ayllón, B. (2014). La Gobernanza de la Cooperación y el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur – Sur. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(2), 57. Recuperado de <https://doi.org/10.21500/23825014.2243>
- Banco Mundial. (2000). En el umbral del siglo XXI. En *Reis* (Número 75). Ediciones Mundi-Prensa. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/40184040>
- Banco Mundial. (2019, julio 1). *Nueva clasificación de los países según el nivel de ingresos para 2019 y 2020*. World Bank Data Team. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nueva-clasificacion-de-los-paises-segun-el-nivel-de-ingresos-para-2019-y-2020>
- Banco Mundial. (2020, noviembre). *Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB) - Country Comparison*. Recuperado de <https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/DT.ODA.ODAT.GN.ZS/compare#country=pe>
- Bárcena, A. (2018, agosto 14). *Mejorar la cooperación para el desarrollo internacional*.

- Columna de opinión CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/articulos/2018-mejorar-la-cooperacion-desarrollo-internacional>
- Benz, W. (2005). El fin de la Guerra Fría. Su significado para Europa y el Tercer Mundo. *Ciencia y Cultura*, 17, 81-86.
- Calabuig, C., & Gómez-Torres, M. (2010). La cooperación Internacional para el desarrollo. dentro de cooperación al desarrollo. En *Editorial Universitat Politècnica de València* (Número 1). Recuperado de <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>
- Calduch, R. (1991). Concepto y método de las Relaciones Internacionales. En *Relaciones Internacionales* (p. 412). Ediciones Ciencias Sociales. Recuperado de https://www.academia.edu/594426/Relaciones_internacionales
- CEPAL. (2012). *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13787/1/S2012863_es.pdf
- CEPEI. (s. f.). *Principales agenda globales del desarrollo sostenible*. Recuperado 2 de noviembre de 2020, de Recuperado de <http://cepei.org/home/principales-agenda-globales-del-desarrollo-sostenible/>
- CEPLAN. (2011). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*.
- Decreto Supremo N°056-2018-PCM*, (2018) (testimony of CEPLAN). Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Decreto-Supremo-Nº-056-2018-PCM-Aprueba-la-PGG-al-2021.pdf>
- Decreto Supremo N°056-2018-PCM*, (2018) (testimony of CEPLAN). Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/politica-general-de-gobierno-pgg/>
- Chiani, A. M., & Scartascini, J. (coord. . (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*.
- Chidaushe, M. (2010). Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de la ayuda. Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010-02-24. *Reality of Aid*, 55-65. Recuperado de www.realityofaid.org
- COEECI. (2015). *Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú 2015*. Recuperado de <http://www.coecici.org.pe/wp-content/uploads/2016/10/Estudio-coecici-2015-contribucion-de-la-cooperacion-internacional.pdf>
- Ley N°27692*, (2002) (testimonio de Congreso de la República). Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1378F5ADF3F5B22605257C780071B0CD/\\$FILE/27692.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1378F5ADF3F5B22605257C780071B0CD/$FILE/27692.pdf)
- Ley N°28386*, (2004) (testimonio del Congreso de la República).
- Ley N°28875*, (2006) (testimonio del Congreso de la República).
- Ley N°28905*, (2006) (testimonio del Congreso de la República). Recuperado de

- https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos//2006_2011/ADLP/Normas_Legales/28905-LEY.pdf
- Ley N°28925, (2006) (testimonio del Congreso de la República). Recuperado de <http://portal.apci.gob.pe/Compendio Normas Legales CTI/047.pdf>
- Ley N°29357, (2009) (testimonio del Congreso de la República). Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8984/29357.pdf>
- Contreras, R. (2018). *La cooperación como instrumento de política exterior*. 2, 67-86.
- Corbridge, S. (2007). The (im)possibility of development studies. *Economy and Society*, 36(2), 179-211. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/03085140701264869>
- Duarte, L. K., & González, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117. Recuperado de <https://doi.org/10.15765/pnrm.v8i15.554>
- Dunne, T., & Schmidt, B. (2001). Introduction: The Timeless Wisdom of Realism. *The Globalisation of World Politics*, 161-183. Recuperado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Introduction+:+the+timeless+wisdom+of+Realism#0>
- Fondo ODS. (s. f.). *De los ODM a los ODS*. <https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>
- Gómez, M., & Sanahuja, J. A. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: La ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En M. Gómez & J. A. Sanahuja (Eds.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención* (pp. 53-123). Recuperado de <https://eprints.ucm.es/42538/>
- González Norris, A., & Jaworski, H. (1990). Cooperación Internacional para el Desarrollo: políticas, gestión y resultados. *Grupo de Análisis para el Desarrollo*, 3-4. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/download/pubs/libros/cooperacion.pdf>
- Granda, J. V. (1995). Política exterior del Perú durante el gobierno militar. *Agenda Internacional*, 2(5), 51-62.
- Graziano, J. (2017). Es hora de aprovechar los dividendos de la paz. *FAO*, 1, 12. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2017/09/14/planeta_futuro/1505414226_752816.html
- Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in international relations theory. *International Security*, 23(1), 171-200. <https://doi.org/10.1162/isec.23.1.171>
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2, 115-147.
- López, M. (2020). *Prioridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y acciones diplomáticas pos-covid-19*. Recuperado de http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/RREE/files/exposiciones/presentacion_prioridades_mrree_30.07.2020.pdf

- Millor, M. (1970). Algunos aspectos de la política exterior del nuevo régimen peruano. *Foro Internacional*, 10(4), 407-424. Recuperado de <https://www-jstor-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/pdf/27737600.pdf?refreqid=excelsior%3Afeeae919012e5c66850ddbbf95c0df5c>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s. f.). *La Cancillería*. Recuperado 2 de noviembre de 2020, de <http://portal.rree.gob.pe/SitePages/antiguo/ministerio.aspx>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). *Dirección de Asuntos Económicos*. Recuperado de <https://www.gob.pe/7635-ministerio-de-relaciones-exteriores-politica-externior>
- MINSA-OFICE. (1999). *Hacia la administración estratégica de la cooperación internacional en salud*. Editorial Las Esmeraldas S.A. Recuperado de <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/1448.pdf>
- Molina, J. J., & Travieso, F. (2007). Propuesta metodológica para medir el impacto de los Proyectos de Colaboración en el Desarrollo Local. *Economía y Desarrollo*, 141(1), 135-151. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541595008.pdf>
- Moreno, L. A. (2009). *Oportunidades de financiamiento para los entes locales en el siglo XXI*. 52. Recuperado de https://www.eumed.net/libros-gratis/2009c/596/COOPERACION_FINANCIERA_INTERNACIONAL.htm
- MRE. (2003). *Marco de la Política Exterior Peruana*. Contexto. Recuperado de https://www.contexto.org/docs/marco_politica.html
- Mujica, N., & Ricón, S. (2010, junio). El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. *Revista Venezolana de Gerencia*, 294-320. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842010000200007
- Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas. *Carta de San Francisco*, 17-18. Recuperado de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf
- Naciones Unidas. (1951). *Acuerdo Básico para la Prestación de Asistencia Técnica con la Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado de [https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachm ent/VICUS/MREPERU%21%21portal/tratados.nsf/5C4D38C767BC48C305256E830067A5A8/\\$FILE/B-0554.pdf](https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachm ent/VICUS/MREPERU%21%21portal/tratados.nsf/5C4D38C767BC48C305256E830067A5A8/$FILE/B-0554.pdf)
- Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Naciones Unidas. (2002). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (A/CONF.198/11)*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/CONF.198/11>
- Naciones Unidas. (2015a). *Acuerdo de París*. Recuperado de https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spnish_.pdf
- Naciones Unidas. (2015b). *La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Objetivos de Desarrollo Sostenible - FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/overview/moi/ffd3-es/es/>

- Naciones Unidas. (2015c, julio 15). *Los países alcanzan acuerdo histórico para financiar la nueva agenda de desarrollo*. Noticias ONU. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2015/07/1334931>
- Naciones Unidas. (2015d). *Resolución 69/313 de la Asamblea General «Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)»* (p. 44). Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/69/313>
- Naciones Unidas. (2015e). *Resolución 70/1 de la Asamblea General «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible»* (p. 40). Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- Naciones Unidas Perú. (2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://peru.un.org/es/sdgs>
- OCDE. (s. f.). *Los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda: una historia*. Recuperado 6 de noviembre de 2020, de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforonaideffectivenessahistory.htm>
- OCDE. (2003). *HLF1: The First High Level Forum on Aid Effectiveness, Rome*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/hlf-1thefirsthighlevelforumonaideffectivenessrome.htm>
- OCDE. (2008a). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y Programa de Acción de Accra (2008)*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- OCDE. (2008b). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de accra*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- OCDE. (2011). *Aid Effectiveness 2011: Progress in implementing the Paris declaration- volume ii country chapters*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Peru6.pdf>
- OCDE, Naciones Unidas, CAF, & UE. (2019). La cooperación internacional como facilitadora al afrontar nuevos retos nacionales y mundiales. En OECD Publishing (Ed.), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>
- Ojeda, T., & Echart, E. (2019). *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)* (T. Ojeda & E. Echart (eds.); 1a ed.). CLACSO. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf
- Olivera, L. (s. f.). Cooperación y países de desarrollo medio. En *Conexión-Departamento de comunicaciones de la PUCP* (Vol. 3, Número 3).
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 72-92.
- PNUD. (2012). *Propuesta de una nueva Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional para el periodo 2012 – 2016 de la APCI*. Recuperado de <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2012/05/29/propu>

esta-de-una-nueva-pol-tica-nacional-de-cooperaci-n-t-cnica-internacional-para-el-periodo-2012-2016-de-la-apci.html

Decreto Ley N°14220, (1962) (testimonio de Presidencia de la República). Recuperado de <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/14220-oct-19-1962.pdf>

Decreto Ley N°18742, (1971) (testimonio de Presidencia de la República).

Decreto Legislativo N°603, (1990) (testimonio de Presidencia de la República). Recuperado de <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00603.pdf>

Decreto Legislativo N°719, 11 (1991) (testimonio de Presidencia de la República). Recuperado de <https://doi.org/10.16194/j.cnki.31-1059/g4.2011.07.016>

Decreto Ley N°25490, (1992) (testimonio de Presidencia de la República). Recuperado de <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/25490-may-7-1992.pdf>

Decreto Ley N°25548, (1992) (testimonio de Presidencia de la República). Recuperado de <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/25548-jun-11-1992.pdf>

Decreto Ley N°25556, (1992) (testimonio de Presidencia de la República). Recuperado de <http://www.foncodes.gob.pe/portal/attachments/article/73/DESACTIVACIÃ“N-PCM-DECRETO LEY NÃ“ 25556-1992.pdf>

Decreto Legislativo N°1451, (2018) (testimonio de Presidencia de la República). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-fortalece-el-funcionamiento-de-las-e-decreto-legislativo-n-1451-1692078-26>

Decreto Supremo N°015-92-PCM, (1992) (testimonio de Presidencia del Consejo de Ministros).

RedEAmérica. (2016). *La Cooperación Internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad*. Recuperado de https://www.redeamerica.org/Portals/0/Publicaciones/DesarrolloLocal/CooperacionInternacional_AmericaLatina.pdf?ver=2016-11-28-121837-430

Decreto Supremo N°027-2007-RE, (2007) (testimonio de Relaciones Exteriores). Recuperado de <http://portal.apci.gob.pe/legal/archivos/DS027-2007.pdf>

Decreto Supremo N°028-2007-RE, (2007) (testimonio de Relaciones Exteriores). Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/892A91BEF0C0C3A005257DF60064A8FD/\\$FILE/DS_028-2007-RE.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/892A91BEF0C0C3A005257DF60064A8FD/$FILE/DS_028-2007-RE.pdf)

Decreto Supremo N°135-2010-RE, (2010) (testimonio de Relaciones Exteriores). <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/21-instrumentos-de-gestion/211-reglamento-de-organizacion-y-funciones-rof/vigente/9518-decreto-supremo-n-135-2010-re-18-12-2010/file>

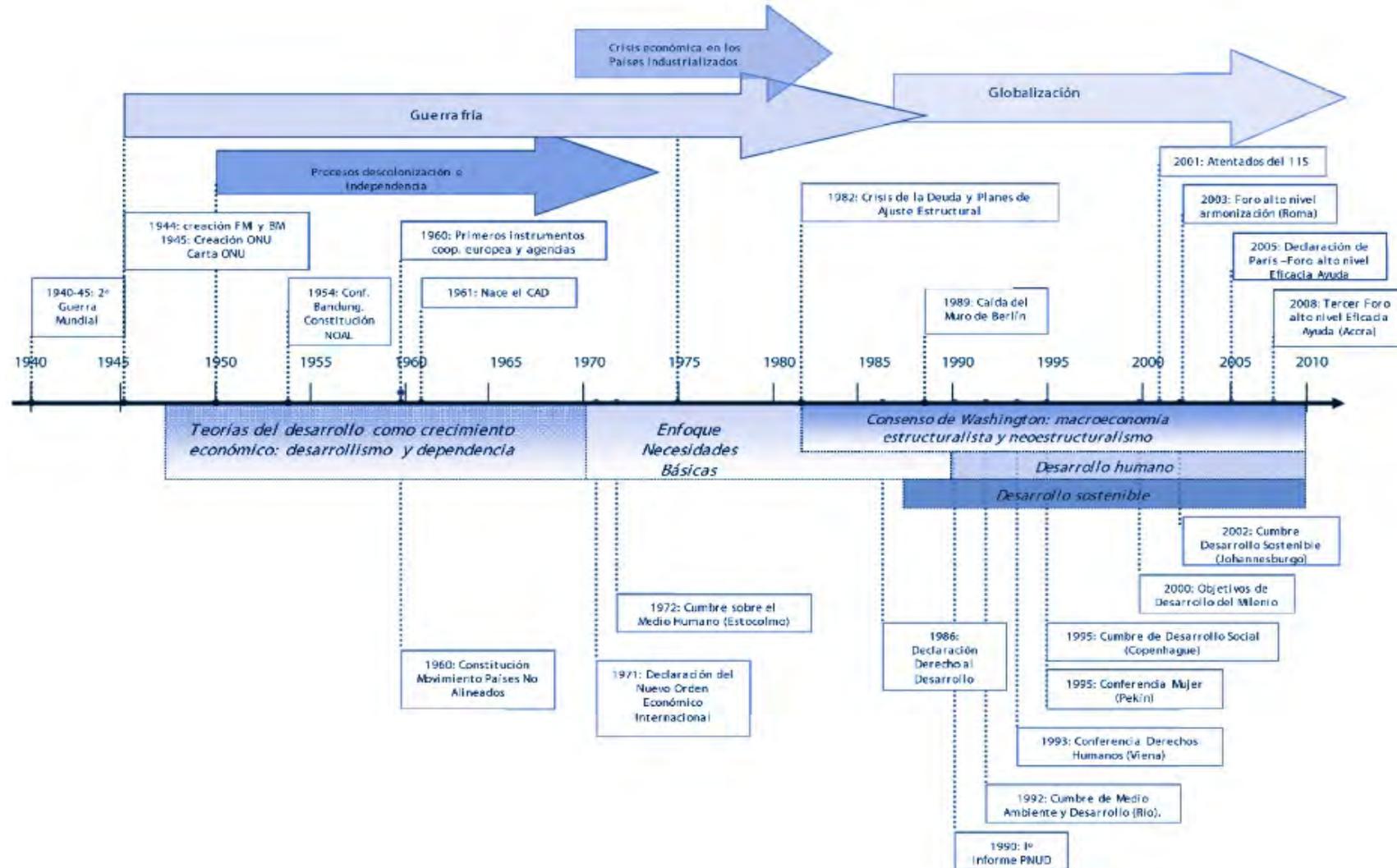
Decreto Supremo N°050-2012-RE, (2012) (testimonio de Relaciones Exteriores). Recuperado de https://cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/2018/06/DS_050-2012-RE.pdf

Relaciones Exteriores. (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021. En

- Resolución Ministerial N°1268/2015*. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2016/09/PESEM-RREE-FINAL-31-dic-2015.pdf>
- Decreto Supremo N°027-2019-RE*, (2019) (testimonio de Relaciones Exteriores). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/338638/DS_027-2019_RE.pdf
- Resolución Ministerial N°0007-RE-2019*, (2019) (testimonio de Relaciones Exteriores).
- Rist, G. (2002). *El Desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: *Los libros de la Catarata*, 13-18, 273-284.
- Rojas, D. (2014). La cooperación internacional al desarrollo: cambios globales y su impacto en Centroamérica. *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI*, 29-48. Recuperado de http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/boletin2/5_Denis_Rojas.pdf
- Sanahuja, J. A., & Schünemann, J. (2007). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En J. A. Sanahuja (Ed.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores* (1º). Editorial Complutense.
- SELA. (2016, diciembre 6). *Reunión de Alto Nivel de Alianza Global para Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)*. Recuperado de <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20161206/si/22627/alianza-global>
- Sotillo, J., & Rodríguez, I. (2003). Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español. *Revista Española de Derecho Internacional*, 55(1), 149-186.
- Titelman, D. (2012). *Países de renta media y una renovada agenda para el financiamiento del desarrollo*. Notas de la CEPAL. Recuperado de <http://www.cepal.org/notas/74/Opinion.html>
- Tokatlian, J. G., & Carvajal, L. (1994). Tendencias de la cooperación internacional en la posguerra fría. *Colombia Internacional*, 25, 18-27. <https://doi.org/10.7440/colombiaint25.1994.02>
- UNDESA, & UNITAR. (2020). *Participación de actores en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Sustainable Development Knowledge Platform. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/StakeholdersGuideEspanol>
- UNSSC. (s. f.). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado 2 de noviembre de 2020, de https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/2030_agenda_for_sustainable_development_-_kcsd_primer-spanish.pdf
- USAID. (2002). *Foreign Aid in the National Interest*. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdabw901.pdf
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Recuperado de <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Marcel-Valcarcel-Desarrollo-Sesion6.pdf>

Anexo N° 1

Principales hitos de la evolución de la concepción de desarrollo y la creación del sistema de la cooperación internacional, 1940-2010



Fuente: Calabuig & Gómez-Torres (2010, p.37).