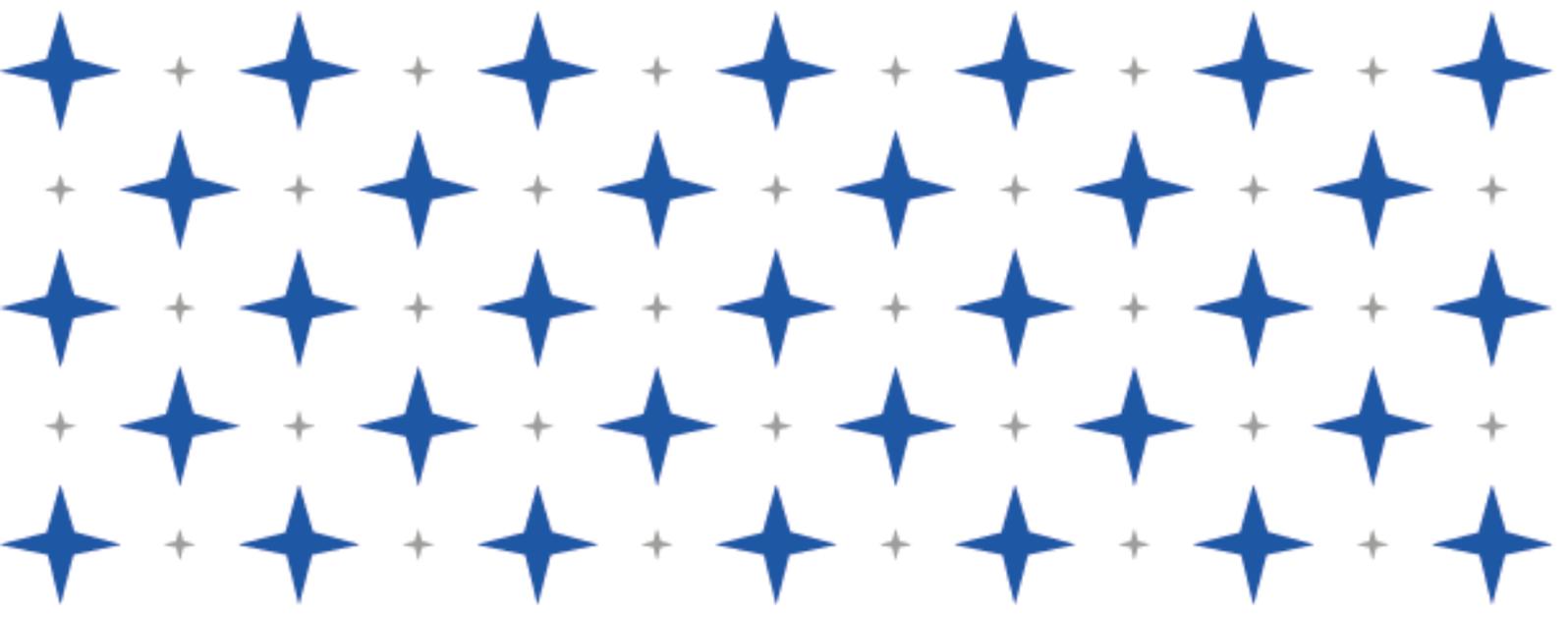


BALANCE DE LA COOPERACIÓN REGIONAL A LOS 30 AÑOS DEL MERCOSUR

Junio 2021

Grupo de Cooperación Internacional (GCI)



BALANCE DE LA COOPERACIÓN REGIONAL A LOS 30 AÑOS DEL MERCOSUR

Desde los inicios del MERCOSUR, en 1991, la cooperación internacional ha sido concebida por sus Estados Partes como una herramienta transversal y complementaria que permite fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de cada uno de los miembros, reducir asimetrías al interior del bloque, y contribuir a la profundización del proceso de integración regional. Bajo esta premisa, a lo largo de los últimos 30 años, la cooperación internacional ha sabido acompañar el desarrollo del MERCOSUR, a través de la implementación de un conjunto de proyectos y acciones extra e intra-bloque, que han permitido a los países miembros avanzar en sus objetivos y estrategias de desarrollo, y cristalizar un conjunto valioso de resultados tangibles y exitosos.

Durante este tiempo, la cooperación regional atravesó diferentes etapas bajo las cuales ha logrado sumar el aporte de importantes socios cooperantes, la participación de distintos actores, y el desarrollo y perfeccionamiento de sus procedimientos normativos e institucionales. A 30 años de iniciado el proceso, los Estados Partes han reafirmado la importancia de la cooperación internacional como una herramienta eficaz para continuar con el proceso de profundización y fortalecimiento del bloque, en el marco de un nuevo contexto mundial y de un sistema de la cooperación internacional al desarrollo cada vez más complejo y cambiante, que nos enfrenta hoy a nuevos desafíos.

En 1991, la conformación del MERCOSUR generó importantes expectativas en el contexto internacional y provocó el interés de distintos organismos internacionales, grupo de países, y países, de colaborar en el proceso de construcción y profundización del bloque recientemente iniciado. El MERCOSUR, por su parte, reconoció tempranamente la importancia de esta herramienta y avanzó en acciones coordinadas entre todos los Estados Partes, con el fin de dar respuesta a las múltiples interacciones que mantenía con países y organismos de extrazona, y conseguir el mayor aprovechamiento de los recursos. Uno de los primeros pasos del bloque en ese sentido fue la aprobación de mecanismos institucionales que facilitarían la canalización y gestión de los recursos de la cooperación internacional.

De esta forma, una de las primeras Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común (CMC) en 1991 fue la delegación al Grupo Mercado Común (GMC) de la facultad de aprobar los programas de cooperación técnica provenientes de organismos internacionales (Decisión CMC N° 10/91) y, un año más tarde, este último creó con carácter permanente el **Comité de Cooperación Técnica (CCT)** (Resolución GMC N° 26/92), con la finalidad de examinar todos los proyectos e iniciativas de cooperación técnica, con organismos internacionales e intergubernamentales. El CCT (hoy llamado Grupo de Cooperación Internacional - GCI) fue, por tanto, uno de los primeros órganos de la estructura institucional del MERCOSUR en ser creados y el único para entender en materia de cooperación internacional.

La creación temprana de un foro técnico con funciones específicas en temas vinculados a la cooperación internacional respondió a distintos factores, entre ellos la necesidad de fortalecer la coordinación regional de las acciones de cooperación técnica, evitar la duplicación de contactos y la dispersión de esfuerzos, así como estimular la mejor utilización de los recursos provenientes de la cooperación. A partir de entonces, el MERCOSUR contó con un órgano especializado para la identificación, selección, negociación, aprobación, implementación, seguimiento y evaluación de un conjunto importante de programas y proyectos regionales con distintos organismos internacionales, bloques de países y países. Una revisión de los trabajos llevados a cabo por el CCT durante sus 20 años de existencia (1992 a 2012 - año en el cual comienza a funcionar el GCI), reflejados en sus más de 90 reuniones realizadas, muestran que este órgano tuvo una agenda compleja y dinámica de temas y facilitó la participación de múltiples actores en el proceso de integración regional.

Desde la constitución del CCT en 1992, el MERCOSUR logró implementar un volumen importante de proyectos de cooperación extrarregional con distintos organismos internacionales, bloques de países y países, en diversas áreas temáticas del proceso de integración (económicos, sociales, institucionales, etc.). Si bien inicialmente predominaron los temas económicos y comerciales (principalmente en la década del 90), posteriormente se avanzó (conjuntamente con las áreas económicas y comerciales) en la negociación e implementación de proyectos vinculados a temas sociales, institucionales, culturales, ambientales, entre otras, que fueron incorporados y/o priorizados por los Estados Partes en la agenda del MERCOSUR, según las necesidades y estrategias de cada momento. De esta forma, es importante destacar que la cooperación internacional del bloque, en sus 30 años de vida, ha logrado adaptarse a las prioridades de los Estados Partes y de la integración regional.

Con el correr de los años los Estados Partes fueron perfeccionando y profundizando los mecanismos regionales para la gestión, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional del MERCOSUR¹, dado el importante crecimiento de los recursos ofrecidos al bloque como de las demandas de cooperación técnica por parte de sus órganos de trabajo. De igual modo, los cambios que fue experimentando el sistema de la cooperación internacional el desarrollo² con el devenir del nuevo siglo, promovieron una revisión de las estrategias y mecanismos institucionales aprobados hasta ese momento, con el fin de

¹ De esta forma, en 1997 (Resolución Nº 77/97) se establecieron las competencias específicas del CCT así como los procedimientos a seguir por parte de éste y, posteriormente, en 2005 (Resolución GMC Nº 57/05) se aprobó un nuevo “Reglamento del Comité de Cooperación Técnica y Procedimientos para la Cooperación en el MERCOSUR”, que permitieron regular el funcionamiento del CCT y sistematizar los procedimientos para la evaluación y aprobación de los proyectos de cooperación técnica.

² Entre los principales cambios experimentados por el sistema de la cooperación internacional se destacan la aprobación de una nueva agenda de desarrollo (Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS), la tendencia hacia la concentración y focalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en detrimento paulatino del apoyo a los países en desarrollo (entre ellos la mayoría de los países de América Latina y el Caribe), y el resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS).

reforzar internamente el tratamiento de este tema en la agenda regional e incorporar otras modalidades de cooperación y roles del MERCOSUR.

Como consecuencia de ello, en 2012 se crea el **Grupo de Cooperación Internacional (GCI)**, en reemplazo del CCT, que se constituyó a partir de entonces en el único órgano competente para tratar toda la cooperación técnica del MERCOSUR. Al igual que el CCT, el GCI ha logrado mantener una agenda amplia de temas y la interlocución con múltiples órganos del MERCOSUR y actores de la cooperación, reflejados en sus casi 30 reuniones de trabajo. Con el tiempo el GCI fue adquiriendo experiencia y generando herramientas que le han permitido fortalecer su andamiaje e institucionalidad, como son la definición de una política y estrategia de cooperación, de normativas y la creación de la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI) que funciona, desde el año 2015, en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR (SM) como instancia de apoyo al GCI (CRPM Argentina, 2021).

En los siguientes años a la creación del GCI, los avances institucionales fueron acompañados de la consolidación de la cooperación internacional como una política pública regional, con objetivos y alcances que se fueron ampliando y que se vieron finalmente reflejados en la aprobación de la **“Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR”** en 2014 (Decisión N° 23/14). Hoy, esta política constituye el principal mecanismo jurídico e institucional compartido por los Estados Partes, en el cual se establecen las reglas (generales y estratégicas) que regulan las relaciones de cooperación entre los miembros del bloque, y reúne y consolida toda la normativa MERCOSUR en materia de cooperación internacional aprobada hasta el momento. En términos generales, esta nueva política regional, permitió jerarquizar el tratamiento de la cooperación internacional dentro del MERCOSUR, integrarla como una herramienta transversal para el fortalecimiento y desarrollo del proceso de integración, así como brindarle visibilidad a la modalidad de cooperación intra-MERCOSUR. En ella se definen los objetivos; principios; y modalidades; prioridades; mecanismos para la presentación, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos de la cooperación internacional del MERCOSUR.

Los elementos y tendencias más recientes del sistema de la cooperación internacional al desarrollo, como son la existencia de nuevos actores y nuevas modalidades de cooperación, fueron incorporados a la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR a través de su objetivo general (Artículo 1 de la Decisión N° 23/14), de “fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque; profundizar la integración regional; reducir las asimetrías entre los países del bloque; e intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extrarregional existentes”. A su vez, en ella se reconoce explícitamente la existencia de diferentes modalidades de cooperación (modalidad extra-MERCOSUR e intra-MERCOSUR) y roles del MERCOSUR, plasmando en un texto jurídico el interés manifestado por los Estados Partes en los últimos años de fortalecer las acciones vinculadas a la CSS y revalorizar este tipo de cooperación en el espacio regional.

El proceso de profundización de los mecanismos jurídicos e institucionales que con el tiempo han sido establecidos en materia de cooperación internacional le han permitido al MERCOSUR contar, a 30 años de vida, con un acervo jurídico e institucional en cooperación internacional que constituye en sí mismo un valor agregado y diferencial de posicionamiento del bloque ante otros espacios regionales.

Bajo estos mecanismos jurídicos e institucionales, desde el año 1991 a la fecha, se han implementado más de 50 proyectos de **cooperación extra-MERCOSUR** (a través de la asociación y el aporte de terceros socios), por un monto mayor a 126 millones de dólares, en una diversidad de áreas temáticas abordadas por el proceso de integración a través de distintos órganos y foros como son Agricultura, Ciencia y Tecnología, Comercio, Cultura, Educación, Energía, Estadísticas, Empleo, Género, Gobierno, Integración productiva, Medio Ambiente, Población, Políticas Sociales, Salud, Transporte, y Turismo³. Para su implementación, se ha contado con el apoyo de una multiplicidad de socios cooperantes de todo el mundo como países (España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID, Alemania, Italia, Japón, Corea); grupos/asociaciones de países (Unión Europea); organismos Internacionales (agencias especializadas de las Naciones Unidas entre ellas: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO, Organización Internacional para las Migraciones - OIM, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - ACNUDH, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, Organización Panamericana de la Salud - OPS/OMS, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA), Organización de Estados Americanos - OEA, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA e instituciones financieras (Banco Interamericano de Desarrollo - BID y Banco de Desarrollo de América Latina - CAF).

La extensa trayectoria del MERCOSUR en materia de cooperación le ha permitido profundizar, en el transcurso de tiempo, el diálogo con distintos socios cooperantes. Una demostración de ello es la multiplicidad de acuerdos de cooperación internacional⁴ que el MERCOSUR ha suscrito con agencias de las Naciones Unidas (PNUMA, FAO, ACNUR, ACNUDH, OPS/OMS, OIM, UNESCO), bancos de desarrollo (BID, CAF), asociaciones regionales (Comunidad Europea), y países (Agencia Española de Cooperación Internacional

³ Estos datos surgen de un relevamiento realizado por la UTCI/SM para el período 2003-2021.

⁴ En diciembre de 2018 se aprobó el "Procedimiento para la suscripción de acuerdos en materia de cooperación internacional en el MERCOSUR" (Decisión CMC N° 16/18), que establece el procedimiento mecanismo para la suscripción de acuerdos que regulen acciones de cooperación internacional bajo la modalidad de cooperación extra-MERCOSUR (asociación y el aporte de terceros países; procesos de integración; organismos internacionales; o asociaciones regionales). Esta norma unifica y agiliza los criterios sobre el procedimiento para la suscripción de acuerdos que regulen acciones de cooperación internacional bajo la modalidad extra-MERCOSUR.

para el Desarrollo - AECID). Estos acuerdos establecen un marco para futuras acciones de cooperación y permiten dar cuenta de la importancia que los Estados Partes le han concedido al relacionamiento del bloque con distintos actores extrarregionales.

En materia de **cooperación intra-MERCOSUR** (asociación de dos o más Estados Partes), por su parte, el estudio realizado por la UTCI/SM en 2018 sobre la Cooperación intra-MERCOSUR para el período 2005-2015 constituyó una primera aproximación al análisis de esta modalidad de cooperación, y permitió identificar más de 600 iniciativas de cooperación horizontal entre los Estados Partes, en siete sectores de trabajo (agricultura familiar, ciencia y tecnología, género, educación, integración productiva, medio ambiente y salud). En términos generales, el estudio permitió corroborar la diversidad de formas de cooperación técnica horizontal que tienen lugar entre los Estados Partes (seminarios, talleres, capacitaciones, visitas/pasantías, estudios, ferias, campañas) y los aportes que éstas brindan al proceso de integración.

Los distintos informes de evaluación de la cooperación internacional realizados por el GCI y CCT (CCT, 2002 & 2005; GCI, 2020; GMC, 2011), con el aporte de los órganos del MERCOSUR beneficiarios de los proyectos y de los socios cooperantes que apoyaron las iniciativas, han demostrado que los proyectos de cooperación implementados han dejado en el MERCOSUR un conjunto importante de **logros tangibles y sostenibles**. En líneas generales, estos informes permiten concluir que la cooperación técnica ha permitido el “desarrollo de capacidades, la armonización de trabajos de relevamientos e investigación, la profundización de integración de grupos y generación de alianzas” (CCT, 2005), el “fortalecimiento del trabajo regional y de la colaboración en el ámbito de los órganos del MERCOSUR, beneficiarios de la cooperación” (CCT, 2012), el fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, la implicancia y coordinación por parte de diversas instituciones participantes, el fortalecimiento de vínculos y articulaciones tanto intra como extra-MERCOSUR, la construcción de consensos sobre temas de la agenda regional, la incorporación de temas de la Agenda 2030, la generación de espacios de formación e intercambios de experiencias y elaboración de documentos sobre diversos temas de la agenda del MERCOSUR, la superación de asimetrías, así como la visibilidad de las acciones desarrolladas por los órganos del MERCOSUR. La cooperación internacional del MERCOSUR, por tanto, ha logrado contribuir a la integración de los países de la región (entre distintos actores y en diferentes áreas) y al fortalecimiento institucional del bloque, mejorando la gestión de su trabajo y la articulación entre los distintos órganos y/o foros que componen la estructura institucional.

Entre los logros mencionados es importante destacar que las iniciativas han aportado a una mayor integración entre los equipos de trabajo y las instituciones beneficiarias del MERCOSUR, al brindar un espacio de reflexión, análisis y concertación, que muchas veces se ven limitados por la escasez de recursos para hacer frente a este tipo de actividades. Esto ha ofrecido una oportunidad invaluable a los Estados Partes para avanzar en políticas y estrategias regionales sobre los temas objetos de la cooperación (CCT, 2005). Por su parte,

entre los resultados concretos que ha dejado la cooperación regional se pueden mencionar la obtención de infraestructura, equipamientos e insumos; el desarrollo de sistemas informáticos; la elaboración de manuales y publicaciones; la formación de funcionarios; la realización de seminarios y conferencias; entre otros.

En resumen, una revisión detallada de las iniciativas de cooperación implementadas a lo largo de estos 30 años de trabajo han demostrado que la cooperación regional en el MERCOSUR fomenta oportunidades valiosas para:

- mejorar la formación de recursos humanos de la región;
- fortalecer las capacidades de instituciones de la región (nacionales y/o de órganos del MERCOSUR);
- adquirir nuevas capacidades técnicas;
- intercambiar con otros pares conocimientos y buenas prácticas sobre distintos temas vinculados al proceso de integración;
- sentar las bases para la futura construcción de políticas públicas nacionales o regionales, y/o introducir temas en la agenda regional;
- dar tratamiento a las asimetrías existentes;
- estrechar lazos y fomentar la cooperación interinstitucional;
- armonizar trabajos de relevamiento e investigación;
- conocer las iniciativas llevadas a cabo en otros contextos y aumentar los conocimientos sobre determinadas áreas del conocimiento;
- fortalecer los lazos de comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo, así como fomentar la formación de alianzas;
- intensificar la comunicación entre coordinadores nacionales de los órganos del MERCOSUR;
- sensibilizar, alertar y difundir conocimientos sobre problemáticas comunes y compartidas;
- construir y renovar infraestructuras y equipamientos;
- establecer canales de contacto fluido entre especialistas de otros países y el MERCOSUR;
- contribuir en el proceso de armonización de temas en el marco de los órganos del MERCOSUR;
- avanzar en el intercambio de experiencias entre todos los funcionarios implicados en la cooperación.

Igualmente, es importante mencionar que otro de los logros destacables de la cooperación internacional en estos treinta años de trayecto ha sido la facilitación que ésta ha brindado a la participación de diversos actores de la región (sector gubernamental, sociedad civil, sector privado, estudiantes/docentes, técnicos, entre otros) en las iniciativas implementadas y, por

ende, en el proceso de construcción de la integración regional llevada a cabo por los países miembros.

A lo largo de estos 30 años la cooperación internacional ha sabido acompañar y apoyar el proceso de integración del MERCOSUR, superando barreras y perfeccionando sus mecanismos de gestión. El balance a 30 años de iniciado el proceso es altamente **positivo**, resultando evidente que “por las temáticas y los logros, la cooperación técnica ha constituido un aporte al proceso de integración”. Si bien algunas contribuciones han influenciado directamente sobre el proceso de integración y otras lo han hecho de forma indirecta, todas han sido convergentes con los objetivos del MERCOSUR (CCT, 2005).

Asimismo, el estudio de la cooperación intra-MERCOSUR anteriormente mencionado permitió vislumbrar las potencialidades que ésta presenta, tanto al interior del bloque como en el relacionamiento con otros actores extrarregionales, con base en las capacidades instaladas producto de esta modalidad de intercambios horizontal que podrían servir para potenciar y/o dinamizar la agenda de relacionamiento externo, posicionando al MERCOSUR en un rol dual de oferente y receptor de cooperación.

En efecto, actualmente los órganos del bloque cuentan con un conjunto valioso de saberes y buenas prácticas innovadoras, adquiridas y/o fortalecidas en el marco de proyectos de cooperación y de la cooperación intra-MERCOSUR, que tienen el potencial de ser transferidos a otros países y regiones, a través del desarrollo de nuevas y renovadas formas de cooperación tales como la CSS y la CT, capacidades que le permiten hoy al MERCOSUR posicionarse de manera diferente frente a otros actores extrarregionales, transitando hacia el cumplimiento de roles duales.

Los avances normativos-institucionales del MERCOSUR en materia de cooperación internacional así como las capacidades con las que cuentan hoy sus órganos, adquiridas y/o fortalecidas en el marco de iniciativas de cooperación intra y extra-MERCOSUR, representan un valor agregado y diferencial de consenso y posicionamiento del bloque en los espacios regionales, que le permite al MERCOSUR responder de mejor manera a los desafíos regionales y a actuar en forma articulada en el escenario global.

Este balance de la cooperación regional a 30 años del MERCOSUR, presentado en perspectiva histórica, permite reafirmar la idea de que la cooperación y los regionalismos son dos fenómenos que se encuentran profundamente vinculados entre sí, conformando un círculo virtuoso a través del cual ambos se refuerzan mutuamente.

Desafíos de la Cooperación en el marco de la integración regional

Hoy, a 30 años de iniciado el bloque, en un contexto internacional cada vez más dinámico y complejo, marcado además por la pandemia del COVID 19, la cooperación internacional en el MERCOSUR enfrenta nuevos retos marcados, entre otros, por la profundización de la integración regional, el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS, así como el enfrentamiento a las consecuencias económicas y sociales de la pospandemia en la región. El conjunto de logros alcanzados mediante la implementación de iniciativas de cooperación a lo largo de los 30 años del MERCOSUR dan cuenta de que la cooperación internacional del MERCOSUR constituye una herramienta valiosa y necesaria para la región que contribuye a impulsar cambios y a crear nuevas capacidades a favor de los objetivos de la integración regional, ahora con nuevos desafíos a afrontar.

En el Documento Final de la Conferencia de Cooperación Sur-Sur PABA40, se brinda un reconocimiento a la Cooperación Sur-Sur en los contextos regionales, donde los países en desarrollo pueden alcanzar sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados. Estamos convencidos que el diálogo y la colaboración entre los Estados, el multilateralismo, los espacios regionales y la cooperación internacional son las herramientas fundamentales con las que contamos para encontrar soluciones a los problemas que esta nueva realidad presenta al mundo entero. Sobre la base de lo mandatado en PABA+40, consideramos fundamental avanzar juntos, articulando las distintas visiones que los países y regiones pudieran tener, de modo a trabajar para lograr una convergencia en nuestras miradas e intereses y conformar una arquitectura de la cooperación efectiva para todos.

Es por ello que la cooperación internacional es un pilar estratégico de la integración regional, a través del cual los Estados Partes del MERCOSUR potencian sus capacidades y pueden impulsar una agenda positiva más allá de las diferencias que lógicamente existen en todo bloque. En tal sentido, hay que reconocer la relevancia de la institucionalidad del GCI como el órgano responsable de propiciar las gestiones e intercambios necesarios para hacer realidad los objetivos y generar las alianzas estratégicas fundamentales.

En efecto, hoy más que nunca, es imperante la necesidad de que los países en desarrollo puedan ampliar su acceso a los conocimientos y experiencia de otros países del Sur e identificar posibles asociados, que permitan la conformación de alianzas estratégicas. Cobran especial atención los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y el rol que pueden ejercer en el seno de la Agenda de Desarrollo actual, tanto desde el aspecto financiero como no financiero, en áreas claves para el desarrollo sostenible. Asimismo, consideramos importante promover alianzas con otros actores del desarrollo, en particular la Alianza Público-Privada, en iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular y Alianzas Multiactor que contribuyan al desarrollo social y económico de nuestros países y fortalecer así el proceso de integración regional.

Referencias:

Comité de Cooperación Técnica (2002). Resultados Preliminares de Análisis de Formularios de Evaluación para los Proyectos de Cooperación en el MERCOSUR (GMC Res. 47/01). Acta N° 02/02, Anexo XVI.

Comité de Cooperación Técnica (2005). Evaluación de Resultados de Proyectos de Cooperación en el MERCOSUR. Acta N° 02/05, Anexo XVII.

Grupo de Cooperación Internacional (2020). Evaluación de la cooperación internacional del MERCOSUR Año 2018. Acta N° 01/10, Anexo VII.

Grupo Mercado Común (2011). Evaluación Preliminar de la Cooperación MERCOSUR-AECID: Programa MERCOSUR 2008-2011. Acta N° 04/11, Anexo XX.

Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI (2021). MERCOSUR: Una política de Estado.

Unidad Técnica de Cooperación Internacional-Secretaría del MERCOSUR (UTCI/SM) (2018). La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): Análisis de siete sectores.

Unidad Técnica de Cooperación Internacional-Secretaría del MERCOSUR (UTCI/SM) (2018). La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades.