

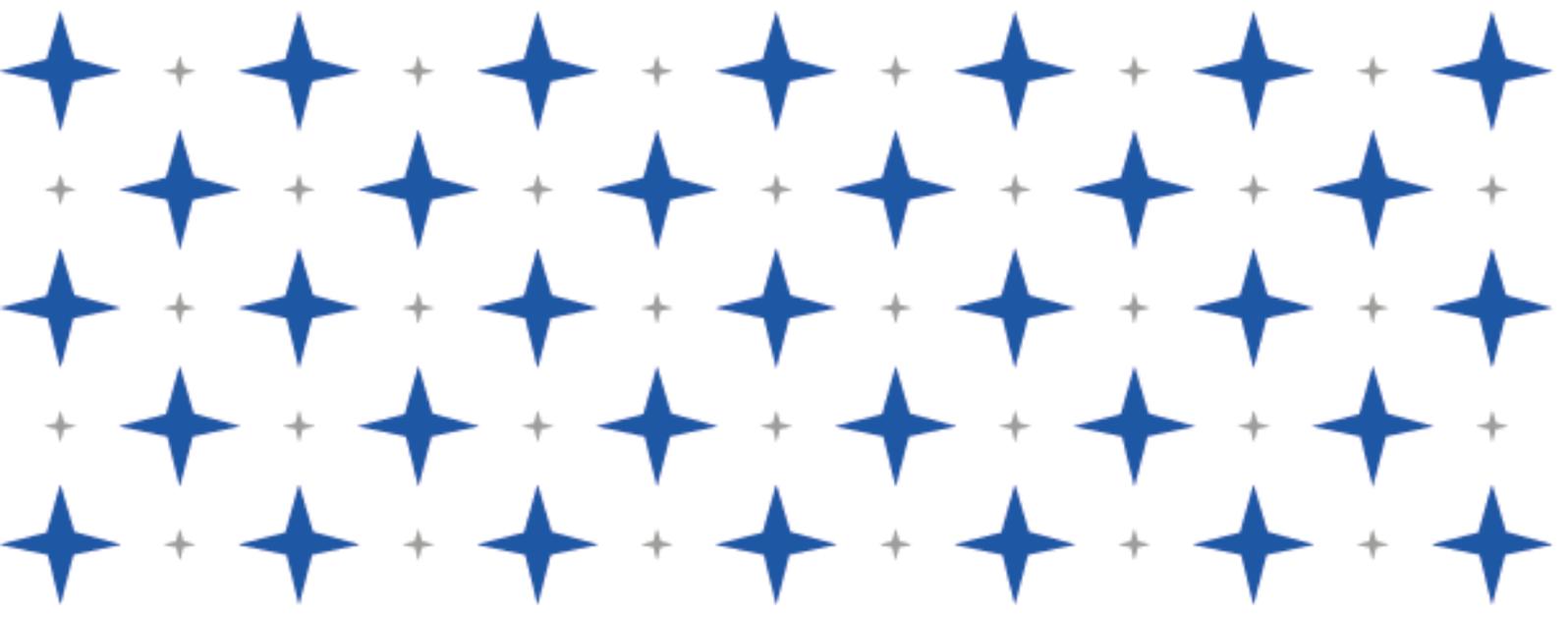


MERCOSUR
SM
Secretaría
del Mercosur

La Cooperación intra- MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores.

Resumen Ejecutivo

2018



Secretaría del MERCOSUR (SM)

Elaboración

Unidad Técnica de Cooperación Internacional

María Noel López

Claudia Giménez

Secretaría del MERCOSUR

La cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015). Análisis de siete sectores

Resumen Ejecutivo

Montevideo, 2018. 19 páginas

Secretaría del MERCOSUR

Dr. Luis Piera, 1992, Piso I.

Montevideo, Uruguay.

Tel.: (+598) 2412-9024

E-mail: secretaria@mercosur.int

[http://www. https://www.mercosur.int](http://www.https://www.mercosur.int)

CONTENIDO DEL ESTUDIO

Introducción

CAPÍTULO 1. LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LOS ESPACIOS REGIONALES

- La Cooperación Sur-Sur y los mecanismos de integración y regionalización.
- La Cooperación Sur-Sur en los espacios regionales de América Latina y el Caribe.
- Cooperación Sur-Sur Regional: delimitación conceptual y principales características.
- Evolución y tendencias de la CSS Regional en América Latina y el Caribe.
- Desafíos y perspectivas de la CSS Regional.

CAPÍTULO 2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL MERCOSUR

- La cooperación internacional en el MERCOSUR.
- Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR.
- Estrategia de Cooperación Internacional del MERCOSUR 2018-2021.

CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN INTRA-MERCOSUR: ANÁLISIS DE SIETE SECTORES

- Delimitación conceptual de la Cooperación Sur-Sur MERCOSUR
- Proceso de identificación de las fuentes y los sectores para la realización del estudio.

- Metodología para el relevamiento y sistematización de la información.
- Principales limitaciones del estudio.
- Iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR: análisis general de los siete sectores.
- Análisis de las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR por sector:
 - Agricultura familiar*
 - Ciencia y tecnología*
 - Educación*
 - Género*
 - Integración productiva*
 - Medio ambiente*
 - Salud*

CAPÍTULO 4. APORTES DE LA COOPERACIÓN INTRA-MERCOSUR AL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

- Aportes y capacidades instaladas de la cooperación intra-MERCOSUR al proceso de integración regional.
- Aportes al proceso de integración y capacidades instaladas por sector:
 - Agricultura familiar*
 - Ciencia y tecnología*
 - Educación*
 - Género*
 - Integración productiva*
 - Medio ambiente*
 - Salud*

Consideraciones finales

Cuadros de acciones por sector

Presentación

El estudio se enmarca en la instrucción impartida por el Grupo de Cooperación Internacional (GCI) a la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI), que funciona en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, y tuvo como objetivo **identificar y caracterizar las distintas formas de cooperación técnica horizontal** que tuvieron lugar entre los Estados Partes, entre los años **2005 y 2015**, en el ámbito de **siete sectores** de trabajo del MERCOSUR (agricultura familiar, ciencia y tecnología, género, educación, integración productiva, medio ambiente y salud), así como las capacidades instaladas producto de esta cooperación, y sus aportes a la integración regional. En ese sentido, el trabajo constituye una **primera aproximación** al estudio de la cooperación intra-MERCOSUR, marcando un **hito** en la visualización y comunicación de esta modalidad de cooperación.

Para su elaboración se realizó un **análisis descriptivo**, con base en un abordaje metodológico de carácter cualitativo documental basado en distintas fuentes del MERCOSUR como Actas, documentos de trabajo, documentos de proyectos, normativa, entre otros. Los aportes y capacidades instaladas producto de la cooperación que se encuentran reseñadas en el Capítulo 4 fueron validados por los Coordinadores Nacionales de los órganos del MERCOSUR a los que refiere el estudio.

El trabajo comienza, en el **Capítulo 1**, realizando una presentación y breve descripción de las dinámicas actuales (evolución y tendencias) de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y su vinculación con los procesos de concertación política e integración regional, con especial énfasis en aquellos que tienen lugar en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Este primer capítulo sirve de sustento teórico para el desarrollo del trabajo, y permite comprender algunas de las principales características y

elementos constitutivos de la Cooperación Sur-Sur Regional (CSSR), desde la visión de distintas agencias nacionales de cooperación y organismos regionales.

A continuación, el **Capítulo 2** realiza un repaso de la cooperación internacional del MERCOSUR, desde los inicios del proceso hasta la fecha y se analizan las principales características y elementos de la cooperación internacional del MERCOSUR, a la luz de las conceptualizaciones y rasgos definitorios consensuados en el espacio iberoamericano para la modalidad de CSSR. En ese contexto, se presentan, en primer lugar, la **Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR** (objetivos, principios, modalidades, prioridades, etc.), actual marco jurídico orientador de las acciones de cooperación internacional del bloque desde el año 2014 y, a continuación, la **Estrategia de Cooperación Internacional del MERCOSUR para el período 2018-2021**, que oficia de hoja de ruta de las acciones a ser emprendidas.

El **Capítulo 3** presenta los resultados del estudio, a través del **análisis (cuantitativo y cualitativo) de las 610 iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR** identificadas durante el relevamiento documental. En ese sentido, se comienza delimitando conceptualmente a la CSS del MERCOSUR (CSSM), se presenta la metodología utilizada para el relevamiento de la información y la selección de las fuentes y los sectores a ser analizados, se realizan precisiones conceptuales respecto a las variables reseñadas y se señalan las principales limitaciones del estudio. A continuación, se presenta el análisis de las iniciativas, conforme dos criterios: a) **análisis general** (cuantitativo y cualitativo) del total de iniciativas, tomando en consideración diferentes variables como origen, tipología, fuentes de financiamiento, actores participantes, entre otros, y b) **análisis**

sectorial (cuantitativo y cualitativo de cada sector), haciendo referencia a los principales rasgos institucionales y características que adopta la cooperación horizontal en cada uno de los siete sectores analizados, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones y elementos que se presentan en cada uno de ellos.

Finalmente, el **Capítulo 4** se centra en el análisis de los aportes que las iniciativas de cooperación horizontal brindaron a la

construcción y profundización del proceso de integración regional, tanto a nivel general como sectorial.

A la luz de los resultados obtenidos, las **consideraciones finales** hacen referencia a las oportunidades y desafíos de la cooperación intra-MERCOSUR para el desarrollo y profundización del proceso de integración regional y se presentan algunas recomendaciones de política.

El estudio tuvo por objetivo identificar y caracterizar las distintas formas de cooperación técnica horizontal que tuvieron lugar entre los Estados Partes del MERCOSUR, entre los años 2005 y 2015, en el ámbito de siete sectores de trabajo del proceso de integración (agricultura familiar, ciencia & tecnología, educación, género, integración productiva, medio ambiente y salud).

La Cooperación Sur-Sur en los espacios regionales

La **CSS**, entendida como una modalidad de cooperación entre países en desarrollo con base en los principios de equidad, horizontalidad y consenso y, los **regionalismos**, vinculados al proceso de construcción de espacios regionales, son dos fenómenos que se encuentran **profundamente vinculados entre sí**. Ambos se caracterizan, en los últimos años, por un **resurgimiento** y un **dinamismo creciente**, principalmente en algunas regiones del mundo como la de ALC.

Los intercambios de cooperación horizontal que tienen lugar entre los miembros de una misma región brindan, en términos generales, interesantes aportes a la construcción del espacio regional y, viceversa, el proceso de construcción del espacio regional conlleva experiencias concretas de encuentro e intercambio entre sus miembros que contribuyen a reducir brechas y asimetrías. Estas acciones

permiten consolidar relaciones entre socios de la región, tomando en cuenta sus complementariedades en materia de capacidades y necesidades de desarrollo, lo cual favorece la ampliación y profundización de los procesos de integración de mayor envergadura que tienen lugar entre ellos. En tal sentido, en la práctica, ambos fenómenos **conforman un círculo virtuoso, a través del cual se refuerzan mutuamente**.

Según la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), los mecanismos regionales han demostrado ser “**espacios propicios**” o “**ámbitos privilegiados**” para la promoción, generación e implementación de iniciativas de cooperación, y son justamente parte de la lógica que subyace a la CSS, la cual “reside en la posibilidad que brinda a los países participantes de unir esfuerzos a través de los que dar una respuesta conjunta a problemáticas que les son comunes” (SEGIB, 2016: 185) ¹. Ambos

¹ Secretaría General Iberoamericana (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

procesos (CSS y regionalismos) surgen posiblemente como resultado de la **confianza** generada entre los miembros a raíz de la participación conjunta en distintos foros regionales y la elaboración de agendas comunes, lo que favorece una **predisposición a compartir información y a participar en actividades de CSS.**

De esta forma, la CSS se ve **revalorizada** en el marco de los espacios regionales como resultado de las sinergias e interacciones que se crean entre sus partes, e incide en forma positiva en la profundización y cumplimiento de los objetivos de desarrollo por ellos acordados. El **desarrollo** se presenta, en ese sentido, como el eje vertebrador en torno a ambos procesos.

En efecto, los Informes de la CSS elaborados por la SEGIB han permitido demostrar cómo en la práctica el hecho de que los países pertenezcan a un mismo esquema de concertación o integración **“permea” la cooperación entre ellos**, es

decir, fomenta su participación en un programa o proyecto conjunto.

En el caso particular de ALC, la proliferación de esquemas regionales tanto de cooperación como de integración coloca actualmente a la CSSR como uno de los mecanismos con mayor intensidad en esta región.

La CSS y los regionalismos son dos fenómenos que se encuentran profundamente vinculados entre sí, principalmente en algunas regiones como la de ALC. Ambos conforman un círculo virtuoso, a través del cual se refuerzan mutuamente.

La Cooperación Internacional en el MERCOSUR

El **MERCOSUR** recibe y gestiona fondos de la cooperación internacional para el desarrollo desde sus inicios (1991), destinados a financiar proyectos y acciones que tengan como objetivo la profundización del proceso y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. Los mecanismos regionales para la gestión, seguimiento y evaluación de las distintas iniciativas de cooperación se fueron perfeccionando con el correr de los años, al tiempo de ir acompañando los cambios que experimentaba el sistema de la cooperación internacional para el desarrollo. El MERCOSUR cuenta actualmente con una **institucionalidad compleja y una agenda de trabajo amplia** y, en ese marco, los intercambios de experiencia, saberes y buenas prácticas entre sus miembros constituyen una realidad cotidiana.

En el año 2014, el MERCOSUR realizó avances normativos significativos, mediante la adopción de la Decisión CMC N° 23/14, por parte del Consejo del Mercado Común (CMC), que consolida todos los aspectos vinculados a la cooperación internacional en el MERCOSUR y aprueba la **Política de Cooperación Internacional** del bloque, como el principal mecanismo jurídico e institucional compartido y formalizado por los Estados Partes, en la cual se establecen las reglas (generales y estratégicas) bajo las cuales se regulan las relaciones de cooperación entre sus miembros. Esta nueva política regional jerarquiza el tratamiento de la cooperación internacional dentro del MERCOSUR y la integra como una herramienta transversal para el fortalecimiento y desarrollo del proceso de integración. Este avance normativo-

institucional representa un valor agregado y diferencial de consenso y posicionamiento del bloque en los espacios regionales, y le permite actualmente al MERCOSUR responder de mejor manera a los desafíos regionales y a actuar en forma más articulada en el escenario global.

A su vez, en el año 2018, el GCI, órgano auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC) y único con competencia para entender en materia de cooperación internacional, aprobó la **Estrategia de Cooperación Internacional del MERCOSUR**, que oficia de hoja de ruta para los próximos cuatro años (2018-2021), y tiene por objetivo “fortalecer la gestión y la coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo como herramienta complementaria y transversal” al proceso de integración

Ambos documentos acompañan los cambios que experimenta el sistema de cooperación internacional al desarrollo, desde los inicios del siglo XXI, a través de la incorporación de elementos novedosos como son la referencia a nuevas y renovadas formas de cooperación (entre ellas, la CSS y la Cooperación Triangular²),

la incorporación de nuevos actores, y la mención a la nueva agenda global de desarrollo (Agenda 2030) que sirve de marco orientador.

El capítulo presenta en forma detallada los mecanismos institucionales (acción coordinada de distintos órganos e instancias del MERCOSUR, de carácter político y técnico), normativos (principalmente a través de la aprobación de normativa MERCOSUR que regula los aspectos generales y específicos vinculados a las actividades de cooperación), financieros (a través de aportes o cuotas de los Estados Partes, aportes de actores extrarregionales y fondos de cooperación regional, entre otras fórmulas) y procedimentales (se cuenta con procedimientos específicos para las actividades de presentación, aprobación, seguimiento y evaluación de las iniciativas de cooperación regional) que adopta la CSSR en el ámbito del MERCOSUR.

Con una institucionalidad compleja y una agenda de trabajo amplia, los intercambios de experiencia, saberes y buenas prácticas entre los Estados Partes del MERCOSUR constituyen una realidad cotidiana.

La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores.

A efectos del estudio, se define a la **Cooperación Sur-Sur MERCOSUR (CSSM)** como *una modalidad de cooperación horizontal sur-sur en el cual participan como mínimo dos países del bloque (Estados Partes y Asociados) cuyo objetivo es contribuir a la consolidación del proceso de integración, reducir las*

asimetrías entre los países, y/o fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de cada uno de los miembros. Su ejecución se establece a partir de programas, proyectos y/o acciones, los cuales son acordados en el ámbito de los órganos y foros del MERCOSUR mediante los mecanismos institucionales y normativos vigentes en el

² Por primera vez en un texto jurídico del MERCOSUR se hace referencia a la modalidad de cooperación triangular (Decisión CMC N° 23/14).

bloque. En su implementación pueden participar, eventualmente, otros actores extra-regionales con el fin de brindar apoyo técnico y/o financiero a las iniciativas de CSSM.

Teniendo en cuenta esta definición, y a los efectos del relevamiento de la información, se tomaron en cuenta las iniciativas que cumplieran con las siguientes características:

- Ser iniciativas que cumplen con algunos de los siguientes objetivos regionales de cooperación: 1) profundizar la integración regional; 2) fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque; 3) reducir las asimetrías entre los países; y/o 4) intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, y políticas públicas.
- Ser iniciativas de cooperación aprobadas y formalizadas en el ámbito de órganos y foros del MERCOSUR, mediante los mecanismos institucionales y normativos vigentes en el bloque.
- Ser iniciativas de cooperación en las cuales participan por lo menos dos Estados Partes del MERCOSUR, y eventualmente, Estados Asociados.
- Ser iniciativas de cooperación implementadas a través de programas, proyectos y/o acciones.
- Ser iniciativas de cooperación que se encuentran en fase de implementación o que ya han sido ejecutadas y finalizadas.
- Ser iniciativas de cooperación financiadas con recursos de:
 - Estados Partes, y eventualmente Estados Asociados, ya sea a través de fondos públicos provenientes de

instituciones del Gobierno (Ministerios, Institutos, etc.), o Fondos MERCOSUR integrados con aportes de todos los países (por ejemplo: Fondo para la Agricultura Familiar y Fondo Educativo del MERCOSUR).

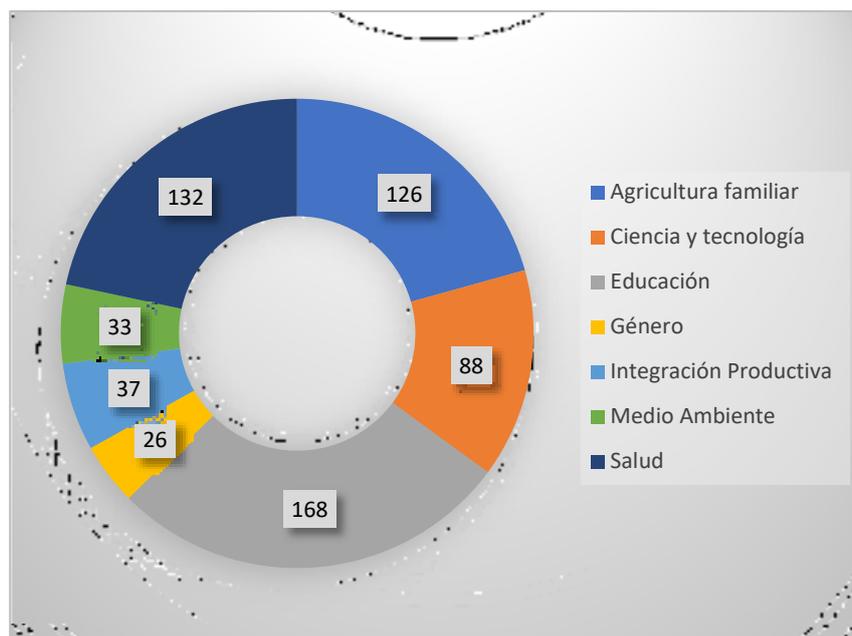
- Otros actores como organismos internacionales o terceros países, que actúan en el rol de segundo oferente y, de conformidad con los criterios propuestos por la SEGIB para las iniciativas de cooperación triangular.

Las principales fuentes utilizadas para la realización del estudio fueron:

- Actas y documentos anexos (informativos y de trabajo, entre otros) aprobadas en el ámbito de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR (tanto de sus reuniones plenarias como de los foros dependientes).
- Normativa MERCOSUR (Decisiones, Resoluciones y Recomendaciones).
- Programas de Trabajo de los órganos del MERCOSUR, aprobados por el GMC.
- Documentos de los Proyectos financiados por países y/u organismos internacionales, y por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (Perfil de Proyecto, Plan Operativo General, Plan Operativo Anual, Plan de Adquisiciones, informes de seguimiento y de gestión, evaluaciones, auditorías, etc.).
- Páginas web de los órganos del MERCOSUR y/o de los socios cooperantes, y otras páginas web con información relevante sobre las acciones de cooperación.

Durante el período 2005 y 2015, tuvieron lugar un total de 610 iniciativas de cooperación técnica intra-MERCOSUR, en siete sectores de trabajo, a saber: agricultura familiar, ciencia y tecnología, educación, género, integración productiva, medio ambiente y salud

Total de iniciativas de cooperación técnica intra-MERCOSUR, en siete sectores (por cantidad de iniciativas). Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Del análisis general y sectorial de las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR se destaca lo siguiente:

a) **En cuanto al total de acciones por sector:** existen tres sectores que, en forma predominante, dan cuenta del mayor número de acciones de cooperación intra-MERCOSUR: **educación** (168 acciones), **salud** (132 acciones), y **agricultura familiar** (126 acciones). En su totalidad, estos tres sectores registran casi el 70% de las acciones relevadas, correspondiente a 426 iniciativas. Los sectores **medio ambiente, género e integración productiva**, si bien muestran un número significativo de acciones de cooperación técnica intra-MERCOSUR, éstas representan el 15% del total relevado. Mientras tanto, el sector de **ciencia y tecnología** da cuenta del 14% del total de las iniciativas.

b) **En cuanto al origen de las iniciativas:** del total relevado 336 acciones (55%) tuvieron lugar en el marco de programas y/o proyectos de cooperación, mientras que 274 acciones (45%) fueron diseñadas e

implementadas en forma aislada, es decir, son el resultado de las sinergias producidas en el ámbito de las reuniones de trabajo de los órganos del MERCOSUR o son propuestas de algún/os Estado/s Parte/s o de la Presidencia *Pro Tempore* del bloque.

Este dato permite dar cuenta de la **importancia que adquiere el diseño e implementación de programas y/o proyectos de cooperación** siguiendo los mecanismos jurídicos e institucionales acordados por el MERCOSUR, constituyéndose éstos en instrumentos que coadyuvan a una mayor cooperación regional.

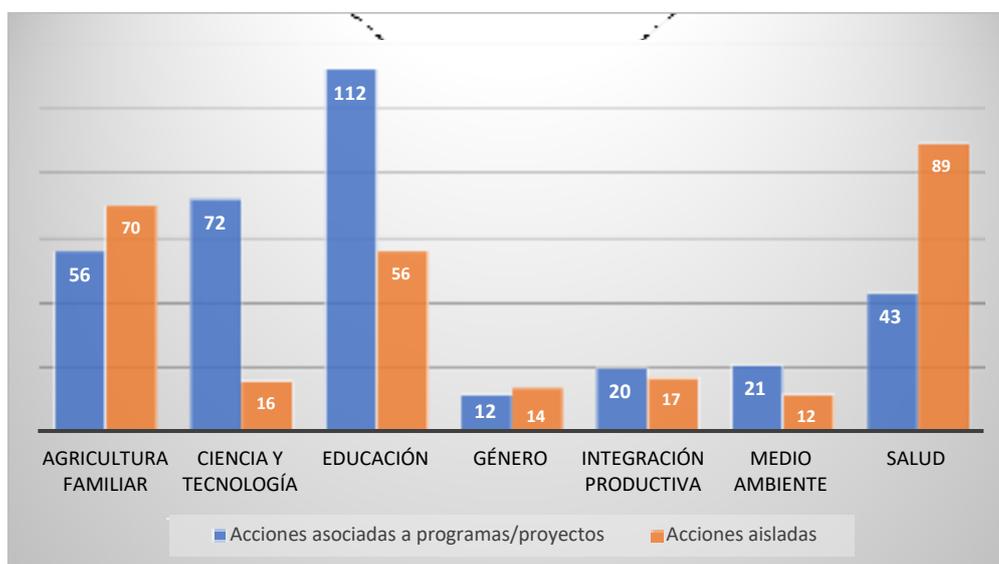
Durante el período, se ejecutaron en total **35 programas/proyectos**, en cuyo marco tuvieron lugar acciones de cooperación técnica intra-MERCOSUR

En el MERCOSUR, el diseño e implementación de Programas y/o Proyectos de cooperación han demostrado ser instrumentos valiosos para potenciar los intercambios técnicos horizontales entre los países del bloque.

En el análisis sectorial se presentan, sin embargo, algunas diferencias respecto a

esta variable. Existen tres sectores (agricultura familiar, género y salud) en donde el número de acciones ejecutadas en forma aislada fue mayor a aquellas acciones asociadas a programas/proyectos, mientras que, por el contrario, los sectores de ciencia & tecnología, educación, medio ambiente e integración productiva registran un número mayor de acciones asociadas a programas/proyectos respecto a las acciones aisladas.

Acciones asociadas a programas/proyectos y acciones aisladas, por sector. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

c) **En cuanto a la tipología de acciones:** se constató la implementación de una **diversidad de iniciativas de cooperación técnica en el MERCOSUR**, con preeminencia de algunos tipos respecto a otros, como es la organización de seminarios-talleres, que representaron casi el 50% del total relevado (300 acciones). Le siguen por orden de importancia cuantitativa las capacitaciones (131), las visitas-pasantías (72), las asistencias técnicas (53), los estudios (40), las ferias-exposiciones (6), los concursos (5), y las campañas (3).

Cada uno de estos tipos de acciones presenta características y aportes diferenciados al desarrollo y profundización del MERCOSUR. En general, estas

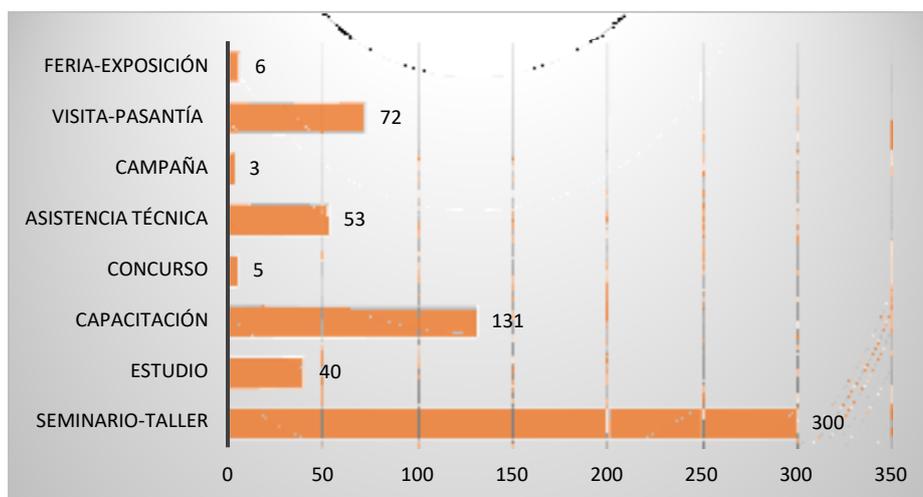
instancias representaron oportunidades valiosas para: a) intercambiar en forma horizontal con otros pares de la región conocimientos y buenas prácticas sobre distintos temas vinculados al proceso de integración; b) sentar las bases para la futura construcción de políticas públicas nacionales o regionales, y/o introducir temas en la agenda regional; c) dar tratamiento a asimetrías existentes; d) mejorar la formación de recursos humanos de la región; e) estrechar lazos y fomentar la cooperación interinstitucional en pos de una iniciativa común; f) fortalecer las capacidades de instituciones (nacionales y/o de órganos del MERCOSUR) de la región; g) aumentar los conocimientos sobre determinadas áreas del conocimiento; h)

conocer las iniciativas llevadas a cabo en otros contextos de la región; i) fortalecer los lazos de comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo; y j) sensibilizar,

alertar y difundir conocimientos sobre problemáticas comunes y compartidas, entre otros aspectos.

El análisis de los distintos tipos de acciones permitió corroborar la diversidad de formas de cooperación técnica horizontal que tienen lugar entre los Estados Partes, y visualizar los aportes que éstas brindaron al proceso de integración.

Cantidad de acciones de cooperación intra-MERCOSUR, según tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

d) **En cuanto a la fuente de financiamiento:** el 48% de las acciones (293) recibieron el apoyo técnico y/o financiero de algún **actor extrarregional** (entre ellos, AECID, FAO, IICA, Unión Europea, OEI, OEA, UNICEF, UNESCO, UNILA, OIM, CAF, BID, CEFIR, PNUMA, GTZ, OPS/OMS), ya sea en forma exclusiva o con el aporte adicional de los Estados Partes del MERCOSUR; mientras que aproximadamente el **30%** de las acciones (184) recibieron un **financiamiento exclusivamente intra-MERCOSUR**, ya sea a través de fondos públicos de los Estados Partes o fondos comunes regionales (FOCEM, FAF, FEM). No fue posible determinar la fuente de financiamiento del 22% de las iniciativas relevadas (133).

Los sectores de **agricultura familiar, educación, género y medio ambiente**

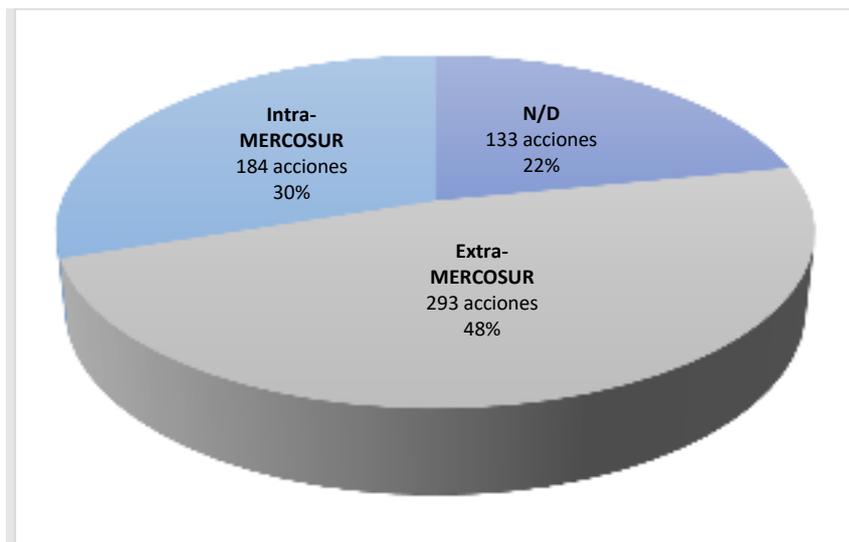
muestran una mayor tendencia a la implementación de iniciativas de cooperación horizontal intra-MERCOSUR con el apoyo técnico y/o financiero de **recursos extra regionales**. Por su parte, los sectores de **ciencia & tecnología, integración productiva y salud** registran una mayor cantidad de acciones implementadas con **recursos intrarregionales**. Cada sector contó, en la mayoría de los casos, con el apoyo financiero y/o técnico de distintos actores y socios cooperantes.

e) **En cuanto a los actores participantes:** se pudo constatar una **prolífica participación de diversos actores de la región en las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR**, entre ellos: representantes gubernamentales; representantes de organismos

internacionales; representantes de organizaciones de la sociedad civil; representantes del sector privado; técnicos especialistas en diferentes áreas; estudiantes, docentes e investigadores; y delegados de órganos del MERCOSUR. Se constató, asimismo, la participación no sólo de actores de los Estados Partes del

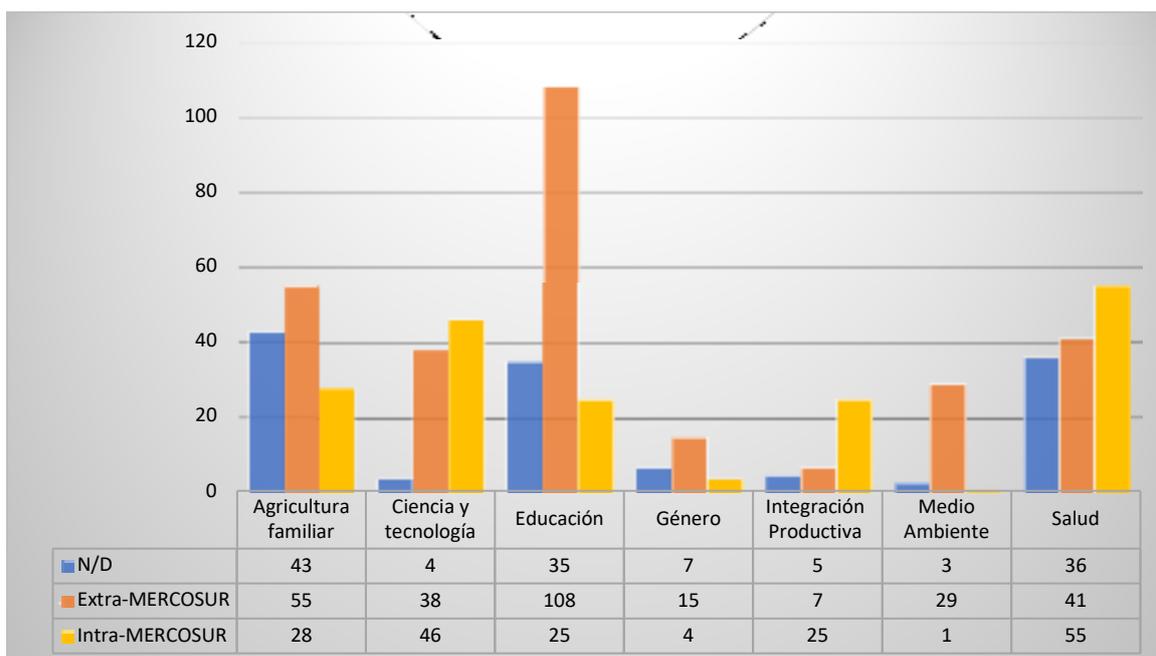
MERCOSUR, sino que también de actores de los **Estados Asociados** (entre ellos, Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia), principalmente en aquellos sectores en los cuales estos países participan en los órganos del MERCOSUR, como es el caso de agricultura familiar, educación, y salud.

Cantidad y porcentaje de acciones de cooperación intra-MERCOSUR, según su fuente de financiamiento.



N/D= información no disponible
Fuente: Elaboración propia.

Origen de las fuentes de financiamiento (extra-MERCOSUR e intra-MERCOSUR), por sector.



Fuente: Elaboración propia.

Se constató una prolífera participación de diversos actores de la región en las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR (sector gubernamental, sociedad civil, sector privado, estudiantes/docentes, técnicos, entre otros), de los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR.

f) **En cuanto al análisis sectorial:** cada uno de los siete sectores presenta **características y dinámicas diferenciadas** respecto a las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR por ellos implementadas. En algunas ocasiones, estas acciones fueron promovidas (y dinamizadas) por sectores con una institucionalización compleja y de iniciación temprana (incorporadas en la agenda del proceso en sus primeros años de funcionamiento), que alentaron en forma prematura los procesos de intercambio de experiencias entre los países. En otros sectores, por el contrario, la implementación de estas acciones estuvo motivada por otros elementos dinamizadores, como son la disponibilidad de recursos financieros, la existencia de normativa mercosureña, la agenda política del proceso, y/o el estímulo de diversos actores de la región.

Del análisis de cada uno de los sectores, se destaca lo siguiente:

- **Agricultura familiar (AF):** En funcionamiento desde 2004, la REAF ha desarrollado una **agenda de trabajo dinámica**, implementado distintas iniciativas de cooperación horizontal entre los Estados Partes, que facilitaron la **promoción y coordinación de políticas públicas** vinculadas a la agricultura familiar en el MERCOSUR y en cada uno de los países. Las organizaciones de la AF y el Programa FIDA-MERCOSUR tuvieron un lugar central en el proceso de construcción y consolidación de esta agenda. Se destaca, asimismo, la existencia de un fondo de recursos propio (FAF) para la implementación de iniciativas intra-MERCOSUR (en funcionamiento desde 2012). Las acciones de cooperación horizontal en este sector fueron promovidos

a través del trabajo conjunto con distintos actores de la región, entre ellos, representantes gubernamentales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR y de otros países de América Latina, representantes de organizaciones sociales de la AF, Universidades, y delegados de otros órganos del MERCOSUR.

- **Ciencia y Tecnología:** La referencia a este sector se encuentra presente desde el inicio del proceso de integración, sin embargo, durante los primeros años del proceso la cooperación en esta área era “poca significativa”, no contaba con un patrón de especialización, y tenía esencialmente un carácter informal. A partir del año 2008, se registra una **evolución positiva de las acciones cooperativas en ciencia y tecnología**, asociado principalmente a la implementación de proyectos diseñados e implementados por órganos del MERCOSUR (principalmente con recursos extrarregionales como la Unión Europea e intrarregionales como FOCEM). Se registra, asimismo, una tendencia hacia la implementación de acciones de cooperación en C&T vinculadas a las **áreas de biotecnología** y la **sociedad de la información**, en el ámbito del MERCOSUR.

- **Educación:** El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) es el que presenta la mayor cantidad de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR implementadas durante el período 2005-2015. La **compleja y dinámica institucionalidad** de este sector, así como la incorporación de la agenda educativa **en forma temprana** al proceso de integración regional (en 1991), constituyen algunos de los factores que impulsaron la **proliferación**

y **sostenibilidad** de las iniciativas de cooperación horizontal en esta área. Los Planes de Acción aprobados por el SEM y el diseño e implementación de programas y/o proyectos de cooperación internacional constituyeron también importantes herramientas promotoras de acciones de cooperación horizontal entre los Estados Partes. Se registran iniciativas de cooperación horizontal en **todas las áreas de trabajo del SEM** (educación superior; educación media; educación básica; educación tecnológica; y formación docente). Al igual que el sector AF, los Estados Asociados (en especial, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) tuvieron una **participación activa** en las distintas acciones de cooperación educativa del MERCOSUR.

- **Género:** La perspectiva de género se incorpora a partir de 1998 en la agenda del MERCOSUR, así como en su institucionalidad (con la creación de la REM y posteriormente de la RMAAM). Las acciones de cooperación horizontal promovidas por este sector tienen como principal objetivo: 1) **intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre los países del MERCOSUR, y/o** 2) intercambiar conocimientos con otros ámbitos del MERCOSUR a fin de **incorporar y transversalizar la perspectiva de género** en el proceso de integración regional. En su mayoría, estas iniciativas surgieron como resultado de la implementación de proyectos de cooperación internacional y de la aprobación de normativa MERCOSUR (principalmente Decisiones y Recomendaciones del CMC) que sentaron las bases para la promoción de acciones cooperativas en la región, instando o recomendando a los Estados Partes a intercambiar buenas prácticas, experiencias y legislaciones en esta área. Los intercambios promovidos entre distintos actores de la región lograron incorporar la perspectiva de género en las políticas regionales (y nacionales) en aspectos

claves para el desarrollo de las mujeres como son la participación económica y política, la eliminación de la violencia en todas sus formas, la salud de las mujeres, el combate a la trata internacional, las condiciones sociolaborales, entre otros. Estas acciones lograron, asimismo, sensibilizar a la ciudadanía del MERCOSUR en temas claves vinculados al género.

- **Integración Productiva:** El tratamiento de los temas vinculados a la integración productiva regional cobró un renovado impulso a partir del año 2006, y se vio reflejado en la introducción transversal del tema en la agenda regional de distintos órganos y foros del MERCOSUR. Este renovado dinamismo coincide con el periodo bajo análisis y se vio reflejado en una cantidad significativa de intercambios y acciones de cooperación horizontal que tuvieron lugar entre distintos actores de la región (empresarios, autoridades gubernamentales, academia, entre otros). Para su implementación se contó principalmente con el apoyo de la AECID y del FOCEM, a través de la ejecución de programas y/o proyectos, y de otros organismos internacionales como CAF y BID que colaboraron en la organización y el auspicio de seminarios y capacitaciones sobre esta temática. Estas acciones horizontales demostraron ser una herramienta exitosa para estimular la **asociatividad** entre el sector gubernamental, empresarios y académicos, y coadyuvar a la generación de **alianzas estratégicas**. Éstas brindaron, asimismo, información e insumos valiosos para el desarrollo de proyectos de complementación y especialización productiva.

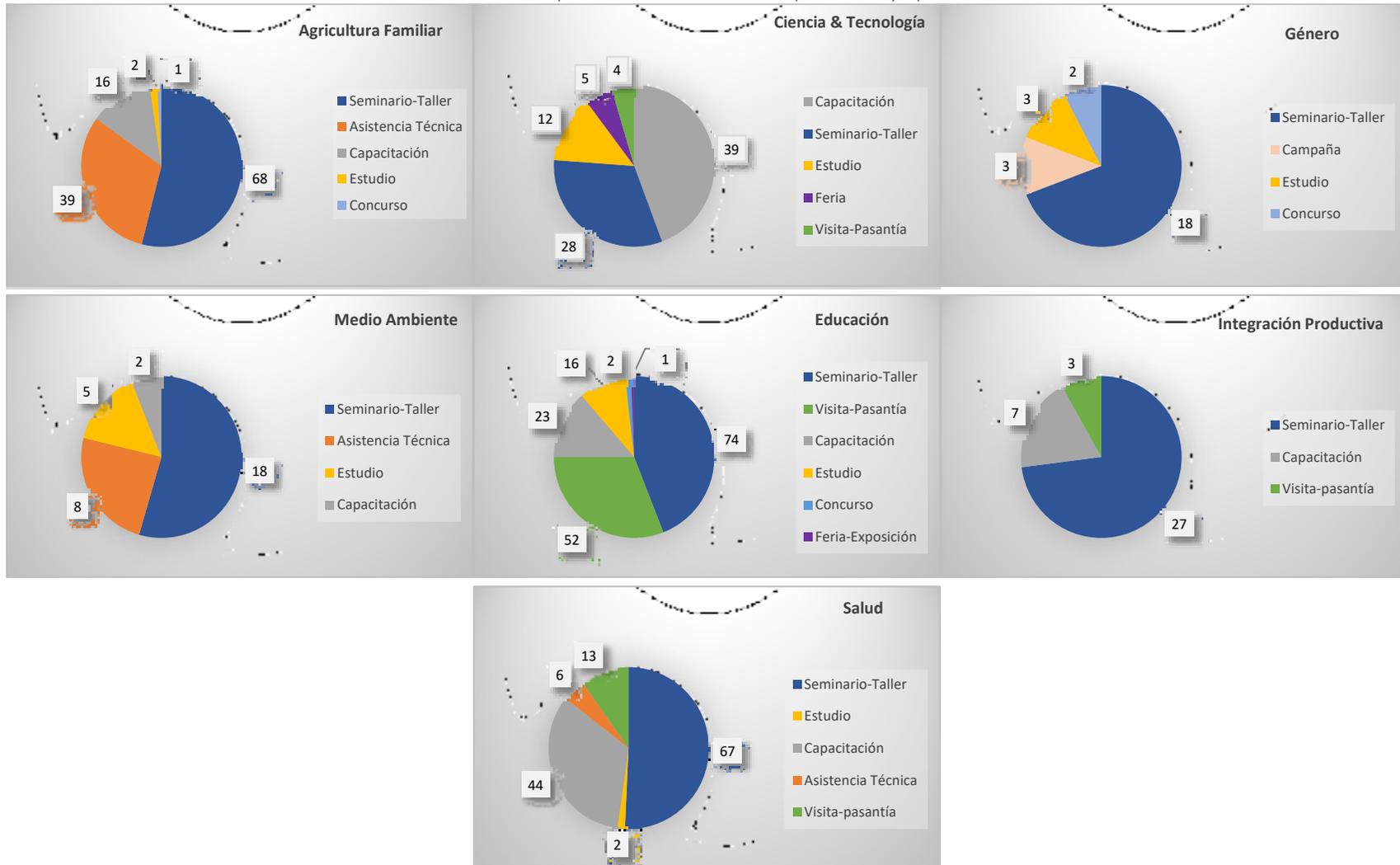
- **Medio Ambiente:** El reconocimiento de la importancia que adquieren los temas ambientales en la construcción de un espacio regional y la convicción de que siendo la preservación del medio ambiente una condición fundamental para avanzar hacia el proceso de desarrollo económico

con justicia social se vio reflejado en el **dinamismo** de los intercambios horizontales que tuvieron lugar entre los Estados Partes durante el período 2005-2015, respecto a distintos temas de la agenda ambiental. Acompañado de una institucionalidad también temprana y de la disponibilidad de fuentes de financiamiento principalmente extrarregionales que posibilitaron la implementación de distintos proyectos de cooperación y acciones de cooperación intra-MERCOSUR, el sector logró **concientizar a distintos actores** de la región sobre la importancia del ambiente en la construcción y profundización de la integración regional, así como dar **visibilidad** a la necesidad de un tratamiento conjunto a aspectos comunes que traspasan la frontera y que **requieren de una respuesta regional e integral**.

- **Salud:** Al igual que el sector educativo, los temas vinculados a la salud pública de los países de la región fueron incorporados en forma temprana a la agenda de trabajo del MERCOSUR, que se vieron acompañados de una **institucionalidad compleja** lo que permitió desarrollar una **dinámica de trabajo sostenida y continua** en el tiempo, favoreciendo el diseño e implementación de un prolífero número de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR durante el período analizado. Estas acciones demostraron ser un medio propicio para mejorar los sistemas de salud y las políticas públicas de los países de la región, así como para reducir las asimetrías preexistentes en esta área y fortalecer institucionalmente a los países que cuentan con menores capacidades y recursos (humanos y tecnológicos).

Cada uno de los siete sectores presenta características y dinámicas diferenciadas respecto a las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR por ellos implementadas.

Cantidad de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR por sector y tipo. Período 2005-2015



Fuente: Elaboración propia

Aportes de la cooperación intra-MERCOSUR al proceso de integración.

El estudio permitió dar cuenta de los **valiosos aportes** que las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR brindaron al desarrollo y profundización del proceso de integración regional, en el ámbito de siete sectores de trabajo del MERCOSUR, así como a la diversidad de intercambios técnicos horizontales que tienen lugar entre los países de la región. De esa forma, el cuarto capítulo permite confirmar el marco teórico planteado en el estudio, pudiéndose afirmar que la construcción de **regionalismos y la CSS conforman un círculo virtuoso**, a través del cual ambos procesos **se refuerzan mutuamente**.

En efecto, a través de estas acciones se contribuyó significativamente a la **integración de los países de la región** (entre distintos actores y en diferentes áreas) y al **fortalecimiento institucional del MERCOSUR**, mejorando la gestión de su trabajo y la articulación entre los distintos órganos y/o foros que componen su estructura institucional.

La CSSM se presenta como un instrumento de integración regional, y demuestra ser un medio propicio para el fortalecimiento y desarrollo del proceso de integración. Ambas se potencian y se desarrollan en forma conjunta.

En forma general, entre los **principales aportes** de las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR al proceso de integración regional se destacan los siguientes:

- Favorecieron el intercambio de experiencias, buenas prácticas y saberes entre distintos actores de la región.
- Permitieron generar y fortalecer capacidades humanas e institucionales (nacionales y regionales).
- Coadyuvaron a una mayor colaboración interinstitucional.

- Permitieron sistematizar información y aportaron conocimiento regional sobre temas estratégicos de la agenda.
- Favorecieron la formación de recursos humanos en distintas áreas y niveles de educación.
- Permitieron reducir asimetrías entre los países de la región.
- Favorecieron la identificación conjunta de futuras líneas de trabajo.
- Contribuyeron al diseño e implementación de políticas públicas regionales y nacionales.
- Favorecieron la movilidad de investigadores, técnicos, docentes y estudiantes entre los países de la región.
- Permitieron crear redes formales e informales de trabajo en diversas áreas.
- Lograron sensibilizar y concientizar sobre temas de la agenda de trabajo.
- Coadyuvaron al fortalecimiento institucional y generaron mayores vínculos entre diferentes instancias del MERCOSUR y, entre éstas y otros actores.
- Favorecieron una mayor visibilidad de las acciones desarrolladas por los órganos del MERCOSUR.
- Permitieron una mayor articulación y coordinación de actividades.
- Favorecieron la construcción de una identidad MERCOSUR.

El trabajo aborda, asimismo, los principales aportes de las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el ámbito de cada uno de los sectores analizados (validados por los Coordinadores Nacionales de los órganos de los sectores analizados); y presenta una aproximación a las capacidades instaladas producto de la misma.

Consideraciones finales

Luego de más de veinte años de intercambios horizontales, el MERCOSUR logró cristalizar un **conjunto valioso de saberes y buenas prácticas** que tienen el potencial de ser transferidos a otros países y/o bloques de países (a través de la CSS o cooperación triangular). De esta forma, los saberes acumulados le permiten hoy al MERCOSUR posicionarse de manera diferente frente a otros actores extrarregionales, asumiendo nuevos roles (**como oferente de cooperación**).

El estudio permitió vislumbrar las potencialidades que presenta esta modalidad de cooperación, tanto al interior del bloque (como herramienta para profundizar la integración regional) como en el relacionamiento con otros actores extrarregionales (como insumo para potenciar y dinamizar la agenda de relacionamiento externo), ya que las capacidades instaladas producto de ella sirven como herramienta o insumo para avanzar en una estrategia que posicione al MERCOSUR en un **rol dual de oferente y receptor de cooperación**.

Si bien son múltiples los beneficios y oportunidades que brinda la cooperación técnica horizontal al proceso de integración, tanto a nivel intra-bloque como extra-bloque, el MERCOSUR enfrenta también un conjunto de **desafíos** respecto a esta modalidad de cooperación, entre los cuales se destacan: la necesidad de buscar nuevas fórmulas y alianzas con distintos actores para el financiamiento de las iniciativas; el establecimiento de un mecanismo formal para su relevamiento y sistematización; la alineación con la Agenda 2030 y los ODS; y la definición de una estrategia de comunicación y visibilización que permita dar a conocer las iniciativas ya implementadas (al interior del bloque y a posibles socios cooperantes); entre otros aspectos.

El abordaje de todos estos desafíos y el avance hacia nuevas oportunidades para la cooperación intrarregional requerirá de esfuerzos, compromisos y voluntad política de todos los miembros participantes.

Luego de más de veinte años de intercambios, el MERCOSUR logró cristalizar un conjunto valioso de saberes y buenas prácticas que tienen el potencial de ser transferidos a otros países de la región o incluso de otras regiones (a través de la CSS o cooperación triangular). Estos saberes acumulados le permiten hoy al MERCOSUR posicionarse de manera diferente frente a otros actores extrarregionales, asumiendo incluso nuevos roles (como oferente de cooperación). Como resultado de ello la agenda de relacionamiento externo del MERCOSUR podría verse potenciada y dinamizada.

