

La cooperación internacional como instrumento para el fortalecimiento de los procesos de integración regional: el Programa Subregional MERCOSUR de la Cooperación Española.



Bruno Ayllón Pino*

Introducción

Uno de los aspectos menos abordados en el ámbito académico de las Relaciones Internacionales, y más específicamente en el de la cooperación internacional, es el referente al **papel que la ayuda internacional puede tener en el fortalecimiento de los procesos de integración regional**. Este aspecto ha sido poco trabajado en las universidades de los países que son Estados – Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a pesar de que el apoyo principalmente de la Unión Europea (UE) y de algunas agencias multilaterales y bilaterales haya sido relevante para el surgimiento y consolidación de algunas instituciones propias (Secretaría Administrativa, Parlamento, Comisión de Representantes Permanentes), para la puesta en marcha de algunas iniciativas integracionistas en campos como el medio ambiente, la agricultura familiar o el género, o aún, para el fortalecimiento de las redes de la sociedad civil. Este artículo pretende incentivar la discusión y el debate sobre las posibilidades de la cooperación internacional en el apoyo al MERCOSUR.

El texto se divide en tres apartados y unas conclusiones. En la **primera parte** se presentan las estructuras institucionales y las disposiciones de los órganos de integración relativas a la cooperación internacional. En la **segunda parte** se describe y analiza la cooperación recibida por MERCOSUR en tres categorías: agencias

* *Doctor en Ciencia Política, con especialidad en Estudios Internacionales, por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación por la Universidad Complutense de Madrid y al Núcleo de Pesquisa en Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo, Brasil. Se desempeñó en 2008 como asesor técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en la formulación del Programa Subregional con MERCOSUR. Ejerció, en septiembre de 2008, como docente visitante en la Maestría y Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.*

bilaterales, UE y Organismos Multilaterales. En la **tercera parte** se presenta el incipiente programa subregional de cooperación con el MERCOSUR, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Por último, se extraen unas conclusiones sobre el estado de la cooperación recibida por el MERCOSUR.

1.- La cooperación internacional en las disposiciones del MERCOSUR

Según el Protocolo de Ouro Preto (POP), de 17 de diciembre de 1994, que establece la estructura institucional del MERCOSUR, el Grupo Mercado Común (GMC) tiene entre sus funciones y atribuciones:

“Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, **acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales**. El GMC, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos” (Artículo 14, VII).

Por decisión del Consejo del Mercado Común (CMC), nº 12/04, de 7 de julio de 2004, se delegó en el GMC la **facultad de suscribir convenios en el marco de la negociación de programas de cooperación técnica**, de conformidad con lo establecido en el artículo 14, VII, del POP. El GMC debe informar semestralmente al CMC la nómina de convenios suscriptos.

El Comité de Cooperación Técnica (CCT) del MERCOSUR, fue constituido con carácter permanente a través de la resolución nº 26/92 del GMC, de 2 de octubre de 1992. El CCT está subordinado al GMC y en su reglamento de composición y funcionamiento, instituido por resolución del GMC nº 57/05, se establecen entre sus atribuciones **realizar la identificación, selección, negociación, aprobación, seguimiento y evaluación de las acciones horizontales de cooperación técnica del MERCOSUR, así como la canalización de las ofertas que recibe el MERCOSUR y la demanda de proyectos de Cooperación Técnica originadas en su ámbito.**

En el año 2004, por decisión nº 20/04 del Consejo del Mercado Común, artículo 1, se facultó a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) a gestionar y suscribir proyectos y acuerdos de cooperación técnica con instituciones y entidades de los Estados Partes, con terceros países, agrupaciones de países y organismos internacionales directamente vinculados con las funciones y competencias asignadas a la CRPM y a la Secretaría del MERCOSUR, y al fortalecimiento institucional de estos órganos.



La decisión n° 20/04 establece un **procedimiento de consulta entre la Secretaría y el CCT** para identificar y seleccionar los proyectos que se ajusten a lo establecido en el artículo 1. Asimismo analizarán los proyectos a fin de evitar superposiciones en la aplicación de fondos o tareas ya realizadas o en negociación.

Sobre los procedimientos para la presentación y evaluación de proyectos de cooperación técnica, el GMC ha emitido dos resoluciones que regulan la cuestión. **La resolución GMC n° 47/01**, de 5 de diciembre de 2001, establece el sistema y los formularios de evaluación de proyectos de cooperación en el MERCOSUR. Los 5 criterios para la evaluación son:

- Eficiencia: éxito en la ejecución
- Efectividad: nivel alcanzado del objetivo
- Impacto: efectos de desarrollo producidos
- Pertinencia: simetría – necesidades y diseño
- Sostenibilidad: perspectiva de auto-sustento

La resolución GMC n° 57/05, 25 de noviembre de 2005, **aprueba el reglamento del CCT y los procedimientos para la cooperación en el MERCOSUR**. En esa resolución se reiteran las atribuciones del CCT en:

- El asesoramiento, identificación, selección, negociación, aprobación, seguimiento y evaluación de la CT; en la canalización de las ofertas recibidas;
- En la garantía de que las iniciativas de cooperación cumplan los objetivos de fortalecimiento del proceso.
- En las referidas a la aprobación – con consentimiento del GMC – de la designación del Estado Parte coordinador de los diferentes proyectos de cooperación recibida, de la entidad gestora y de los directores, así como la autorización a la entidad gestora para la apertura de cuentas bancarias de los proyectos.

La resolución n° 57/07 estipula que la **evaluación y aprobación** de las propuestas de cooperación comprenderá las etapas de **presentación, análisis, aprobación y negociación**. Las propuestas deben ser sometidas a la consideración del CCT, por las instancias competentes, a través de la **Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR**, con la antelación necesaria a las Reuniones Ordinarias del Comité.

Se consideran **instancias competentes** para la negociación de acuerdos de cooperación con los órganos del MERCOSUR, a los países extra-zona, los bloques regionales y sub-regionales y los organismos internacionales.

Las propuestas iniciales de proyectos deberán incluir los siguientes componentes: objetivos; descripción del sector; justificación; resultados esperados; actividades; cronograma de ejecución; país coordinador e institución ejecutora; duración; previsión presupuestaria y contrapartida

Las propuestas **deberán contemplar**, por lo menos, **una de las**

siguientes modalidades de cooperación: capacitación; fortalecimiento institucional; transmisión de conocimientos y tecnologías; estudios y diagnósticos sobre aspectos puntuales; realización de foros de discusión y debate. **No serán consideradas por el CCT,** propuestas de proyectos caracterizadas por: inversión en infraestructura; préstamos financieros – con excepción de fondos perdidos vinculados a la implementación de actividades de cooperación; ayuda humanitaria y donaciones. El CCT, en la etapa de análisis preliminar de las propuestas de proyectos de cooperación podrá aprobarlas, realizar recomendaciones de modificación o rechazarlas. Asimismo, el CCT no dispone ni administra los recursos financieros de los proyectos, al contrario del CRPM y de la Secretaría del MERCOSUR que si lo hacen.

Este breve panorama de las instancias del MERCOSUR que son competentes para negociar y definir los proyectos de cooperación técnica recibida, debe ser tenido en cuenta para comprender el proceso, largo y alambicado, que deben recorrer las agencias de desarrollo internacional desde que manifiestan su voluntad de cooperar con MERCOSUR hasta que, finalmente, estos proyectos son ejecutados. En algunos casos, el proceso se demora entre dos y cinco años, siempre con la intermediación por el CCT.

2.- La cooperación recibida por el MERCOSUR

Una descripción muy resumida de los principales aportes externos en materia de cooperación, debe obedecer a una clásica división entre agencias y donantes bilaterales, y organismos multilaterales (principalmente aquellos de Naciones Unidas) y financieros (de manera relevante el BID). Por su peculiar condición y por su importancia se incluye a la UE como bloque, es decir, a través de la cooperación ejecutada por la Comisión Europea¹.

Agencias y donantes bilaterales

Japón

La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), realiza programas y proyectos concretos en nivel regional. Dentro de sus programas de cooperación técnica, una de las líneas es la cooperación dirigida al MERCOSUR.

¹ La ausencia de una página web propia del CCT donde recopilar las informaciones sobre cooperación recibida dificulta la elaboración de un catálogo de la cooperación con MERCOSUR. Las informaciones de este apartado se basan en las actas del GMC y del CCT obtenidas en <http://www.mercosur.int>

Existen dos proyectos de cooperación en ejecución, uno en el área de “tecnología de envases y embalajes para transporte de mercancías” y otro en el área de “promoción del turismo”.

Los proyectos se implementan **en base a los acuerdos de cooperación técnica entre el Gobierno de Japón y cada gobierno de los Estados parte del MERCOSUR**. Los objetivos son el apoyo a la integración socio-económica del MERCOSUR, la capacitación profesional necesaria para la conformación de redes en una actividad específica, y contribuir al desarrollo tecnológico, la difusión y el mejoramiento de sistema de gestión de los organismos de los países.

Los proyectos de JICA apoyan todas las etapas del proyecto, mediante la combinación de las actividades como envío de expertos, cursos de capacitación para becarios, adquisición de equipamientos necesarios para transferencia de tecnología, organización de seminarios, realización de estudios necesarios para la elaboración de “valores de referencia” y estándares integrados. Igualmente puede brindar apoyo para las actividades de formulación y evaluación de proyectos.

El período de duración de los proyectos JICA - MERCOSUR oscila entre 2 y 5 años, y su presupuesto varía de 1 a 4 millones de U\$. La JICA no opera como una agencia de aportes financieros (*Funding Agency*) que destina fondos directamente a un proyecto, sino que los presupuestos mencionados son utilizados para cubrir los gastos de las actividades de proyecto. De este modo, los aportes no son monetarios sino de tecnología, y los fondos en sí son administrados por la parte japonesa.

Los criterios de la JICA para la elegibilidad de los proyectos de cooperación con MERCOSUR son:

- El Proyecto debe ser relevante para el MERCOSUR.
- La cooperación debe estar dentro del marco de la política de cooperación del gobierno de Japón.
- La tecnología japonesa a transferir debe ser novedosa en los países receptores.
- El objetivo del Proyecto debe ser claro y los indicadores para la evaluación de fácil determinación.
- Las actividades se deben definir de modo que se asegure su sostenibilidad. El organismo beneficiario debe asignar y mantener personal vinculado al proyecto y debe poseer capacidad financiera.
- La parte japonesa deberá asegurar el presupuesto para la ejecución del proyecto.

Algunos ejemplos de proyectos de JICA con MERCOSUR son:

- “Proyecto de prospección técnica de las condiciones mecánicas (golpes y vibraciones) y climáticas, que lleve al perfecciona-

miento de métodos de control de la calidad/costo de envases y embalajes para distribución física» (Beneficiarios Institutos de Tecnología Industrial del MERCOSUR, ejecución por organismo argentino)².

· “Proyecto de Promoción Turística del MERCOSUR en Japón” (Beneficiario: Reunión Especializada de Turismo en el MERCOSUR, ejecución organismo uruguayo). La Primera Fase de este Proyecto se firmó en 2004 y comenzó a funcionar en enero de 2005. La JICA destinó 3’5 millones de U\$ al proyecto, entre 2004 y 2007. En enero de 2008, se firmó la «Segunda Etapa del Proyecto Promoción Turística del MERCOSUR en Japón».³

Alemania

Se destacan los proyectos:

- «Competitividad y Medio Ambiente (CyMA) – Fomento de la gestión ambiental y producción más limpia en pequeñas y medianas empresas”. La responsabilidad del proyecto es del SGT n° 6, Medio Ambiente, y de la GTZ. El objetivo superior del

*L*a cooperación alemana concentra su cooperación con el MERCOSUR en los ámbitos del medio ambiente, la industria y el apoyo a PYMES.



proyecto es “contribuir al desarrollo sustentable del sector productivo en el MERCOSUR, dentro de una política de integración regional, respecto a estrategias y programas que fomenten la gestión ambiental y una producción más limpia y eficiente”. El proyecto busca la cooperación de instituciones relevantes de los sectores público y privado en los países del MERCOSUR, apuntando a la implementación de una estrategia de fomento de la gestión ambiental y producción más limpia para PYMES.

Aún en el ámbito del SGT n° 6 de Medio Ambiente del MERCOSUR, en julio de 2007, la GTZ se comprometió a financiar la reunión del Grupo Ad Hoc para avanzar en el portal del Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM).

- Centro de Responsabilidad Social Corporativa para el MERCOSUR. Financiadores: Cámaras de Comercio de Alemania en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; GTZ; InWEnt; Confederación Alemana de Industrias. Creado en el año 2005, en el ámbito del programa de “Fomento de la cohesión social en el MERCOSUR”. Este centro genera sinergias a través del trabajo conjunto con el Instituto del Banco Mundial. Se han celebrado seminarios y capacitación de personas a través de un curso on-line, en espa-

² <http://www.inti.gov.ar/jica-inti-mercosur/>

³ <http://www.jica.org.ar/jica-arg-mercosur.htm>

ñol y portugués, titulado “Responsabilidad Social Corporativa y Competitividad Sostenible”.

En la actualidad, la cooperación alemana se encuentra en fase de negociación y firma de un Memorando de Entendimiento con MERCOSUR. La propuesta alemana va dirigida a la integración de sus diferentes instrumentos y agencias de cooperación (GTZ, SIM, INWENT) en un solo programa de apoyo al MERCOSUR, habiéndose seleccionado como líneas prioritarias los sectores de energías renovables, eficiencia energética y apoyo a la sociedad civil a través de la iniciativa Somos MERCOSUR, en la que participa el Centro de Formación de la Integración Regional (CEFIR), de Montevideo, que recibe apoyo directo de la cooperación alemana y actúa como su antena en los países del MERCOSUR.

Italia

La cooperación italiana tiene fuerte implantación bilateral en los países del MERCOSUR como consecuencia de la gran presencia de emigrantes oriundos de las diferentes regiones de Italia. A partir de 2007 **se comenzó un trabajo de cooperación con enfoque regional**, concentrando las actuaciones en la formación de capacidades.

La principal iniciativa es el Programa de “**Alta Formación de Cuadros Dirigentes de los Países del MERCOSUR**” financiado por el Gobierno e instituciones italianas. La primera edición fue celebrada en 2007 y 2008. Estas actividades tienen el objetivo de apoyar al recientemente creado Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF). El presupuesto contemplado fue de 700.000 €. Este Programa fue financiado por la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (70%) y por una Agrupación Temporal (órgano ejecutor de este Proyecto) formado por el Departamento ITACA de la Universidad de Roma “La Sapienza”, el Consorcio para la Formación Internacional (CFI), el Centro Interuniversitario de Investigación para el Desarrollo Sustentable (CIRPS) y el Centro de Análisis Sociales (CAS) de Roma.

El Programa se propone formar especialistas seleccionados entre los cuadros dirigentes de los países del MERCOSUR. Un análisis de los progresos, obstáculos y desarrollo del MERCOSUR puede acelerar la formación común de cuadros dirigentes en las temáticas prioritarias y más sensibles al MERCOSUR. El **objetivo general** del proyecto es contribuir a la construcción de la integración regional, de un mercado común y de una macro-región geográfica, a través de un proceso de formación gradual de la cultura comunitaria. El **objetivo específico** es activar una fase concreta del proceso de formación de recursos humanos necesarios para la

creación de las estructuras comunitarias en los países del MERCOSUR.

El Programa formó ya a 64 funcionarios seleccionados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Los seminarios de formación se impartieron en Montevideo. Incluyó pasantías en Europa (Roma y Bruselas) para 16 funcionarios del MERCOSUR. Los Estados Parte del MERCOSUR seleccionaron 4 líneas de concentración temática: Desarrollo de transportes regionales integrados; Cooperación en el campo energético y ambiental; Integración del sector alimentario; Ciencia y Tecnología.

Para hacer el seguimiento de la ejecución del programa, el MERCOSUR atribuyó la función a la presidencia de la **Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)** que opera en coordinación con el CCT. Para la segunda fase, en ejecución hasta abril de 2009, se contemplan acciones formativas en: Ciencia, tecnología e innovación para fortalecimiento del MERCOSUR; Integración Productiva; Políticas de inclusión social; Formación de funcionarios operativos⁴.

La Unión Europea

La UE está comprometida con el apoyo al MERCOSUR desde la firma del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional Comisión Europea – GMC, en 1992.



Desde entonces, el objetivo principal de la cooperación europea ha sido **reforzar el proceso de integración.**

No es, sin embargo, hasta la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Inter-

regional entre la UE y el MERCOSUR, diciembre de 1995, cuando la cooperación entre los dos bloques se eleva al rango que le correspondía. El Acuerdo diseña una arquitectura de relaciones basada en una triple dimensión comercial, económica y de cooperación que ofreció la cobertura jurídica para la profundización de aquellas primeras iniciativas. En concreto, la cooperación de la UE hacia el MERCOSUR se orientaría en adelante a **la capacitación y el apoyo institucional, a la realización de estudios y ejecución de proyectos conjuntos, a la asistencia técnica y al intercambio de información** a través del establecimiento de sistemas y redes informáticas.

En julio de 2001 se suscribió un Memorando de Entendimiento con un importe total indicativo de **48 millones de € hasta 2006**, lo que convertía a la UE en el principal socio y donante del MERCOSUR. El Documento de Estrategia Regional (DER) para el periodo 2002 – 2006, señaló tres áreas prioritarias de cooperación y una serie de

⁴ Todos los detalles sobre el programa de formación en <http://www.mercosul.it/>

acciones guiadas por el objetivo general de reforzar el proceso de integración institucional y de mercado en la región:

1. Apoyo a la institucionalización del MERCOSUR (12.500.000 euros):

- Apoyo a la Secretaría Administrativa
- Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta
- Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias

2. Apoyo a la implementación del Mercado Interno del MERCOSUR y aumento del comercio interregional (21.000.000 euros)

- Cooperación Aduanera. (Ejecutado por la Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay en coordinación con sus homólogos)
- Armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios. (Coordinado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina)
- Armonización de la producción estadística (Ejecutado y gestionado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina)
- Desarrollo regional de la biotecnología (Ejecutado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina)
- Monitoreo macroeconómico (Ejecutado por el Ministerio de Economía de Argentina)

3.- Apoyo a la sociedad civil del MERCOSUR (14.500.000 euros)

- Dimensión socio-laboral del MERCOSUR.
- Apoyo al programa de movilidad en educación superior del MERCOSUR y a la sociedad de la información

Los resultados de esta cooperación, entre 1992 y 2002, fueron evaluados en 2004. Como resultado positivo se constató que **la ayuda de la CE consolidó y facilitó el comercio en el MERCOSUR y con la UE**, favoreció a las empresas del MERCOSUR y contribuyó a la creación de nuevas oportunidades. También se alcanzaron mejores resultados en los proyectos que consideraban la existencia de asimetrías al interior del MERCOSUR. Se detectaron también **“zonas grises”**, a saber, la ambición excesiva de los objetivos y los recursos limitados y el hecho de que la mayor parte de proyectos sufrieron retrasos y desacuerdos administrativos entre los miembros del MERCOSUR

Entre las **recomendaciones formuladas** por el citado informe destacan: ayudar al MERCOSUR a elaborar un plan estratégico a medio/largo plazo, dirigido a apoyar su integración; apoyar la creación y difusión de una **“cultura MERCOSUR”** a través de actividades dirigidas a reducir la diferencia entre autoridades políticas del MERCOSUR y la sociedad civil; promover mayores responsabilidades del MERCOSUR en la determinación de proyectos y su planificación, suministrando asistencia técnica a sus estructuras para mejorar la identificación, programación y planificación de

proyectos; Promover la creación en el MERCOSUR de una estructura centralizada legalmente responsable de la cooperación técnica para ocuparse eficazmente de todos los problemas ligados a la ayuda.

La ausencia de esta estructura, puesto que el CCT sólo negocia e intermedia los contactos, es uno de los problemas principales con los que se encuentra la cooperación internacional con MERCOSUR.



Las conclusiones que extrajo la UE de todas estas evaluaciones y de su experiencia en la cooperación con MERCOSUR pueden resumirse en dos puntos:

1.- La cooperación con MERCOSUR sufría de un bajo nivel de implicación de los destinatarios y de una falta de compromiso político, siendo necesario **mejorar el diálogo con los socios** e interesados clave en las fases de identificación y formulación.

2.- **En la fase de ejecución**, los proyectos con MERCOSUR requerían un largo debate interno para identificar beneficiarios y órganos responsables de la implementación. Por otra parte, el órgano de implementación no era en general una institución del MERCOSUR, sino un organismo de uno de los cuatro Estados - Parte lo cual **diluía la dimensión MERCOSUR** de los proyectos.

Para el periodo 2007 – 2013, se han destinado 50 millones de € al programa con MERCOSUR. Se aplicarán en tres líneas prioritarias⁵:

- 1.- **El apoyo a la institucionalización del MERCOSUR**, (10 % del total del presupuesto).
- 2.- **El apoyo a la profundización del MERCOSUR** y a la implementación del futuro acuerdo de Asociación UE – MERCOSUR. (70 % de la dotación presupuestaria).
- 3.- **Esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil**, el conocimiento del proceso de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas. Se crearán centros de excelencia y ayuda a la cooperación reforzada intra-MERCOSUR en el ámbito de la educación. (20% del presupuesto global).

La UE representa el principal donante del MERCOSUR, no sólo por su cantidad (con un montante del 97 % sobre el total de la ayuda recibida en el periodo 2002 – 2006) sino además por la calidad de sus diagnósticos, análisis e identificación de los principales problemas que entorpecen la cooperación con MERCOSUR.



⁵ CE. MERCOSUR. Documento Estratégico Regional 2007 – 2013. 02.08.2007 (E/2007/1640). http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/07_13_es.pdf

Organismos Multilaterales

El peso de la cooperación multilateral con el MERCOSUR es significativamente menor que el de las agencias bilaterales. No obstante, por la calidad de sus actuaciones debe destacarse el trabajo de las siguientes agencias:

- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (**PNUMA**) en apoyo al SGT n° 6 (medio ambiente) en la elaboración del Plan de Acción de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos.
- El **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)** es el principal soporte de la **Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)**, grupo consultivo del GMC. La REAF no tiene presupuesto propio. Desde 2004, el FIDA ha aportado dos millones de dólares para garantizar la efectiva participación de los pequeños productores agropecuarios en la toma de decisiones sobre políticas del sector. El Programa FIDA – MERCOSUR⁶ promueve el apoyo institucional y normativo con el objetivo de reducir la pobreza rural en el MERCOSUR.
- La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ejecuta un **Programa para la aplicación de programas de trabajo decente en países del MERCOSUR y Chile (2008 – 2010)**. Se proporcionará asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades de gobiernos en el diseño y ejecución de estrategias de empleo en el marco regional y en los países integrantes del programa.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Es uno de los principales socios del MERCOSUR desde el inicio del proceso de integración, con proyectos desde 1992 para el **apoyo a la creación y fortalecimiento de las instituciones y para el soporte a las negociaciones comerciales exteriores del bloque**. Hubo una primera etapa de cooperación con el BID cuyo objetivo fue contribuir a la implantación y puesta en marcha del MERCOSUR, mediante el apoyo técnico requerido por los países en las distintas áreas y subgrupos del proceso de integración sub-regional, para lo que se financiaban estudios, asesoramiento y otras actividades.

El BID ha financiado proyectos de capacitación gerencial regional, competitividad de PYMES en MERCOSUR, desarrollo económico local, transferencia de tecnología entre países del MERCOSUR, ecoturismo, instrumentos de reducción de pobreza rural, apoyo al fondo de educación para el MERCOSUR, control de la fiebre aftosa, descentralización y desarrollo urbano o creación de bases únicas de la seguridad social.

La cooperación con el BID fue acordada por el Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable entre el GMC y el BID,

6 Programa FIDA – MERCOSUR: http://www.fidamerica.org/fida_old/seccion.php?seccion=230

suscripto el 27 de marzo de 1993 por un monto de U\$S 4.050.000. En dicho convenio se creó un Comité de Programación y Evaluación (CPE), con sede en Argentina, con representantes del BID y del GMC para coordinar tareas y agilizar su ejecución. La ejecución de esta fase de la cooperación técnica con el BID culminó a mediados de 1997.

Considerando el interés del MERCOSUR en firmar un Memorando de Entendimiento con el BID, para el período 1998-2000, se aprobó en la XIII Reunión del CMC (Montevideo, 14 y 15 de diciembre de 1997) la Decisión 24/97. El **documento de programación regional del BID para el periodo 1998 – 2000**, preveía un monto aproximado de 10 millones de U\$ con el objeto de definir una lista de proyectos.

La Programación Regional para el MERCOSUR (2005-2008), identificó los siguientes temas objeto de cooperación: Profundización del acceso a un mercado unificado; Consolidación de la Unión Aduanera; Apoyo a la infraestructura física; Fortalecimiento institucional; Tratamiento de las asimetrías.

Entre los proyectos del BID con el MERCOSUR en el **periodo 2005 - 2010** destacan:

- Estrategia regional de lucha contra la trata y el tráfico de niñas, niños y adolescentes para fines de explotación sexual;
- Fortalecimiento institucional y consolidación del mercado regional.
- Apoyo al Parlamento MERCOSUR para Formación de Formadores de Opinión.
- Apoyo técnico a la Comisión de Comercio del MERCOSUR.
- Movilidad de Jueces, Estudiantes, Profesores e Investigadores de Derecho.
- Desarrollo de clusters regionales.
- Implementación del Acuerdo de Política MERCOSUR de Gestión ambiental de residuos especiales de generación universal y responsabilidad post-consumo.

La cooperación del BID con el MERCOSUR tiene un presupuesto de 40.5 millones de U\$ y consiste en la ayuda a instituciones del MERCOSUR, a institutos de estadística en los 4 países y a la mejora del marco jurídico para el comercio regional.⁷



3.- El Programa Subregional MERCOSUR (PSM) de la Cooperación Española

Con fecha 31 de julio de 2007, la Presidencia Pro Tempore del

7 Proyectos del BID: <http://www.iadb.org/search/?query=MERCOSUR&site=Projects&lang=en>

Uruguay (PPTU) en el MERCOSUR, remitió una comunicación a la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la AECID manifestando la voluntad del MERCOSUR en profundizar la relación con el Gobierno de España a través de una activa vinculación cooperativa **que repercutiera positivamente en el proceso de integración regional.**

En la LXX Reunión Ordinaria del GMC, realizada en Montevideo, entre el 10 y el 11 de diciembre de 2007, se registró el beneplácito del GMC con las gestiones llevadas a cabo por el CCT ante la AECID para negociar un Acuerdo Marco de Cooperación. En ese sentido, **el GMC instruyó al CCT a contactar con los diversos sub-grupos de trabajo, comités técnicos y reuniones especializadas del MERCOSUR para solicitar el desarrollo de proyectos específicos** que se enmarcasen en las áreas identificadas preliminarmente tanto por MERCOSUR como por AECID.

En los primeros meses de 2008, se mantuvo un intenso diálogo con la Presidencia Pro Tempore Argentina con la finalidad de consensuar los términos y contenidos del Memorando de Entendimiento (MOU) AECID – MERCOSUR que, finalmente, se firmó en Buenos Aires, el 20 de junio de 2008.⁸ El Memorando reconoce, por parte del MERCOSUR, la existencia de ejes de acción para contribuir a la profundización de la integración regional, al desarrollo y la competitividad de la región y a la cooperación política y social entre los países, como claro compromiso con las demandas de la población. Se afirma además que, dentro de la estrategia de relaciones exteriores del MERCOSUR, una de las prioridades es la celebración de Acuerdos que incrementen los vínculos con otros países.

Se establecieron **5 líneas de acción** que podrán revisarse periódicamente, identificándose tentativamente algunas contrapartes para el diseño de acciones:

- Formación de capacidades y fortalecimiento institucional (Secretaría del MERCOSUR, Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente del Parlamento del MERCOSUR, Secretaría técnica del Tribunal Permanente de Revisión, Comisión de Representantes Permanentes, Instituto MERCOSUR de Formación, Centro de Formación para la Integración Regional – CEFIR -, Iniciativa Somos MERCOSUR, Instituto Social del MERCOSUR)
- Género (Reunión Especializada de la Mujer – REM -, Articulación Feminista MARCOSUR, Foro de Mujeres del MERCOSUR, Institutos Nacionales y Secretarías de Políticas para las Mujeres)
- Medio Ambiente (Reunión de Ministros de Medio Ambiente – REMA -, Subgrupo de Trabajo nº 6, Grupos Ad Hoc en Biodiversidad,

⁸ MERCOSUR/GMC/RES.Nº 17/08

- Cambio Climático, Desertificación, Gestión Ambiental de Residuos, Bienes y Servicios Ambientales)
- Integración Productiva (Subgrupo de trabajo nº 7, Comisión de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Grupo Ad Hoc de Integración Productiva, Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, Asociación MERCOSUR de normalización)
- Desarrollo local, rural y fronterizo (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR – FCCR -, Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza, CRECENEA y CODESUL, Intendencias y Municipalidades de frontera, Reunión Especializada de Agricultura – REAF -)

Para implementar las actividades contempladas en el marco del MOU, la AECID ha comprometido 500.000€ para 2008 y 1.000.000€ para el ejercicio 2009.

El PSM es cronológicamente el último de los programas subregionales de la Cooperación Española en América Latina. Los buenos resultados cosechados y la experiencia acumulada por la AECID en el **Programa de Cooperación con Centroamérica⁹ y en el Programa Andino¹⁰**, aconsejaron extender esta experiencia al MERCOSUR, si bien con las características propias que demanda este bloque en función de su grado más avanzado de desarrollo, de su peculiar sistema institucional de carácter intergubernamental y de la existencia de fuertes asimetrías.

El PSM será complementario respecto a la cooperación bilateral española con cada uno de los países. En efecto, siendo España el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en el año 2006, en Uruguay, el tercero en Argentina y Paraguay, y el quinto en Brasil, esta importancia no se veía correspondida con acciones que, en el ámbito regional, apoyarán la eliminación de problemas y deficiencias de desarrollo que exigían una respuesta concertada, más allá del ámbito nacional.

El objetivo principal del PSM es contribuir al **fortalecimiento de sus instituciones, impulsar acciones de desarrollo y contribuir a la generación de mayores niveles de cohesión social y a la reducción de las asimetrías** entre los Estados – Parte del MERCOSUR, alineándose con las prioridades manifestadas por sus representantes y órganos de dirección.

***E**l PSM es una apuesta decidida de la Cooperación Española en el apoyo a los organismos regionales y procesos de integración en América Latina.*



⁹ http://www.aecid.es/03coop/4program_coop/centroamerica/

¹⁰ <http://www.comunidadandina.org/cooperacion/aecid.htm>

Desde esta perspectiva, **el apoyo al MERCOSUR supone una contribución relevante a la provisión de Bienes Públicos**, a la dinamización del entorno regional y a la estabilidad política y social en la subregión.

A lo largo de 2009, está previsto que se elaboren los planes operativos de cada una de las cinco líneas de trabajo y que se inicien las primeras actividades. Para la selección de los proyectos y actuaciones integradas en las líneas, la AECID se orientará por una serie de criterios:

- Que **coincidan con las líneas prioritarias** establecidas en el PSM y se encuentren alineadas con la agenda del MERCOSUR.
- Que existan fortalezas, **capacidades instaladas** y ventajas comparativas por parte de la Cooperación española para su puesta en marcha.
- Que partan de un **claro enfoque regional**, donde se detecte una nítida voluntad de abordar problemas a partir de políticas concertadas en el nivel regional.
- Que respondan a desafíos y oportunidades que afecten a varios países, desbordando los márgenes nacionales, en particular **experiencias piloto o políticas públicas** que tengan la intención de replicar soluciones a problemas semejantes.
- Que tengan como **destinatarios directos a las organizaciones del sistema de integración** y que fortalezcan su institucionalidad, sin excluir acciones que creen o consoliden redes sociales.
- Que generen **productos típicamente regionales** como elaboración de planes, programas y estrategias – por ejemplo, en el ámbito de los subgrupos de trabajo y reuniones especializadas del MERCOSUR -, u otros como publicaciones conjuntas, observatorios regionales, páginas web, etc.
- Que preferentemente se trate de **acciones de cooperación técnica**, esto es, estudios, seminarios, diagnósticos, asistencias técnicas, cursos de formación de temática regional y de integración para funcionarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil, desarrollo de sistemas de información, metodologías comunes, etc.
- Que se favorezcan **los intercambios de experiencias horizontales** entre los Estados Parte del MERCOSUR y que sus acciones **beneficien de manera más directa a los Estados más perjudicados por la existencia de asimetrías**.
- Que los activos generados por posibles inversiones en equipamiento o infraestructura, queden preferentemente **localizados en las instituciones regionales del sistema de integración** o en aquellas que cumplan un rol de coordinación regional.
- Que existan, o se creen, a través del PSM, **las capacidades y el liderazgo adecuados para su gestión**, administración y ejecución desde las instancias de integración.

- Que no concurren ni se solapan con acciones de otros donantes, especialmente la UE, y que puedan **explorar complementariedades** con otras cooperaciones.
- Que cumplan con los **requisitos de forma y de procedimiento** establecidos por el CCT del MERCOSUR y por la AECID, en lo relativo a su gestión, ejecución, transparencia y rendición de cuentas.

En definitiva, el PSM se encuentra en su fase inicial pero cuenta con la ventaja de la experiencia acumulada por la Cooperación Española en su trabajo de fortalecimiento institucional de los sistemas de integración centroamericano y andino. El desafío de cooperar con el MERCOSUR exigirá, en el año 2009, la profundización del diálogo y el avance en los procesos de conocimiento mutuo sobre las formas de trabajar de la AECID y del MERCOSUR, así como la realización de diagnósticos sobre los problemas existentes en las diferentes líneas de actuación, contando para ello con la colaboración de actores públicos y privados de España y de las instituciones del MERCOSUR.

4.- Conclusiones

La visión de los órganos del MERCOSUR sobre la cooperación está construida a partir de su consideración como **mecanismo de provisión de conocimientos, recursos humanos y/o financieros** destinados a transferir capacidad técnica, administrativa y tecnológica, con el propósito de **crear aptitudes en los países receptores para generar actividades de desarrollo**. La cooperación es considerada como una complementación de las tareas que deben hacer los países internamente. En esta óptica, la cooperación no es neutra, sino que tiene sensibilidades tanto para el donante como para el beneficiario. Por ello, el CCT realiza el seguimiento de las políticas del MERCOSUR y efectúa las consultas necesarias a todos los órganos involucrados antes de decidir aceptar la cooperación.

Entre las **dificultades que se detectan para la cooperación con MERCOSUR** está la rigidez normativa de algunos donantes; la falta de capacitación de los beneficiarios en la administración de la cooperación recibida; el insuficiente compromiso de los beneficiarios en el proyecto; la baja sostenibilidad en los logros; los retrasos en los cronogramas establecidos; los objetivos ambiciosos de difícil alcance para el MERCOSUR y la baja participación de instituciones y foros del MERCOSUR.

Los principales **logros alcanzados** gracias a la cooperación con MERCOSUR, según el CCT, son el desarrollo de capacidades; la armonización de trabajos de relevamiento de datos e investigación; la profundización de la integración de grupos y la generación de alianzas; el desarrollo de las relaciones exteriores del

bloque; la aplicación de los recursos en áreas esenciales de la integración; la adaptación de proyectos a las negociaciones en curso; la facilitación de espacios de diálogo y concertación; la difusión de la dimensión MERCOSUR hacia los grupos de trabajo y la sociedad civil; la generación de manuales y publicaciones y la capacitación de funcionarios.

En síntesis, los órganos encargados de la cooperación en el MERCOSUR consideran que ésta ha constituido **un aporte al proceso de integración, basado en la voluntad de los propios países del MERCOSUR**. Dicha contribución debe calificarse como **un complemento** pues la construcción de la integración no es responsabilidad de los donantes, sino de los propios países del MERCOSUR.

Algunas acciones de cooperación han influenciado directamente sobre el proceso de integración y otras de forma indirecta, pero en cualquier caso de manera convergente con los objetivos del bloque. El MERCOSUR ha rechazado cooperación cuando el ofrecimiento no coincidía con sus intereses y posiciones.

En definitiva, la cooperación se contempla como un proceso en evolución que intenta, con los procedimientos particulares de cada contraparte, acompañar y apoyar al MERCOSUR.



En conclusión, se puede afirmar que no corresponde a la cooperación internacional asumir el papel de financiador o proponente de iniciativas que, por problemas internos o por resistencias ideológicas y concepciones políticas, los propios Estados Parte del MERCOSUR no deseen llevar a cabo. En este sentido, el examen de la cooperación

recibida demuestra **límites y dificultades prácticas de ejecución**, sea por carencias propias de las agencias colaboradoras sea por la funcionalidad que en el interior del bloque se confiere al papel de la cooperación, lo que en buena parte se relaciona con las actitudes gubernamentales y de las diplomacias nacionales respecto al alcance, profundidad y margen de maniobra que puede esperarse de la cooperación exterior.

El hecho de que Brasil, por su tamaño, capacidades y recursos económicos, no se decida a asumir los costes del proceso de integración regional, en parte por una malentendida prudencia diplomática, en parte por evitar susceptibilidades en los otros socios del MERCOSUR, y la realidad de una Argentina imposibilitada materialmente de impulsar con aportes económicos los costes que implica la integración regional conducen a un panorama donde la cooperación internacional puede tener un papel como "federador externo", especialmente por su peso y experiencia en la materia, la Unión Europea.

Otras cooperaciones bilaterales, como la española, podrán aportar modestos recursos y limitadas capacidades en el apoyo a MERCOSUR, en áreas específicas seleccionadas en función de sus fortalezas (género, desarrollo local, medio ambiente). En suma, son muchas las potencialidades y perspectivas futuras de cooperación con MERCOSUR, pero siempre que en el bloque se decida si se busca apenas una mera financiación de actividades o una verdadera asociación para impulsar la integración regional.



Referencias bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/INTAL: *Informe MERCOSUR*, Buenos Aires, n° 12 y 13, noviembre 2007 – julio 2008.

COMISIÓN DE REPRESENTANTES PERMANENTES DEL MERCOSUR (CRPM): *Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas de la Presidencia*, Montevideo, 13 de julio de 2006.

COMISIÓN EUROPEA: *Unión Europea – MERCOSUR: el desafío de una integración regional*, Delegación de la CE en Uruguay y Paraguay, 2007.

INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES/UNLP: *Todo el MERCOSUR (1991 – 2007)*, La Plata, soporte electrónico en CD, <http://www.iri.edu.ar>

INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES/UNLP: *Tiempo Internacional. Programa de TV del IRI- Ciclo Todo el MERCOSUR*, La Plata, soporte electrónico en DVD, 2007. <http://www.iri.edu.ar>

PARLAMENTO DEL MERCOSUR: *Instrumentos Jurídicos*, Montevideo, 2007.