
La cooperación internacional al desarrollo: el MERCOSUR como receptor

International cooperation for development: MERCOSUR as a recipient

Daniela Vanesa Perrotta
Universidad de Buenos Aires
E-mail: danielaperrotta@gmail.com

Leticia González
Universidad de Buenos Aires
E-mail: lgonzalezinfantino@gmail.com

Emanuel Porcelli
Universidad de Buenos Aires
E-mail: eporcelli@gmail.com

Sabrina Mary
Universidad de Buenos Aires
E-mail: smary@identidadmercosur.org

Resumen: Este trabajo estudia de manera exploratoria la cooperación recibida por el MERCOSUR de la Unión Europea y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (organismo independiente de la Organización de las Naciones Unidas) en cuatro ejes: dimensión parlamentaria, agenda de educación superior, política de ciencia y tecnología y agenda para la agricultura familiar. Se argumenta aquí que la cooperación internacional al desarrollo coloca incentivos a un conjunto de actores (nacionales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales) para el desarrollo de capacidades institucionales y de incidencia para presionar sobre la agenda política regional e incorporar nuevas iniciativas de políticas en áreas no contempladas y/o no reguladas por el MERCOSUR.

Palabras clave: cooperación internacional al desarrollo - MERCOSUR – Unión Europea – FIDA.

Abstract: This paper explores the cooperation received by the MERCOSUR of the European Union and the International Fund for Agricultural Development (an independent organism of the United Nations) in four areas: parliamentary dimension, higher education agenda, science and technology policy and agenda for family farming. It is argued here that international cooperation for development places incentives to a set of actors (national and regional, governmental and non-governmental) for the development of institutional and advocacy capacities to put pressure on the regional political agenda and incorporate new policy initiatives in areas not contemplated and / or not regulated by MERCOSUR.

Keywords: international cooperation for development - MERCOSUR - European Union – IFAD.

1. Introducción

Este trabajo realiza un estudio exploratorio del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en tanto receptor de cooperación internacional al desarrollo (CID), con el objetivo de indagar en las características que han asumido este tipo de estrategias hacia la región. En particular, nos detenemos en aquellas acciones de CID impulsadas desde la Unión Europea (UE) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)¹ hacia el MERCOSUR, para explorar en qué medida estas estrategias de cooperación responden a los postulados más tradicionales de la CID, o, por el contrario, proponen ciertas alternativas de acción. La elección de estos casos de cooperación se basa, por un lado, en las escasas referencias de este tipo de estrategias en literatura especializada y, por el otro, en los potenciales aportes de estas experiencias a la comprensión de las dinámicas y efectos de la cooperación hacia los bloques regionales. En esta línea, estos dos casos representan esquemas de cooperación diferentes entre sí, por lo que permiten dar cuenta de diferentes modos de desarrollar iniciativas de este tipo.

Esta temática ha sido poco indagada tanto en los estudios del regionalismo, en general, y el MERCOSUR, en particular; como en los estudios de la cooperación internacional. En ambos campos disciplinares, la mirada sobre y/o del MERCOSUR ha estado colocada en dos grandes tendencias: por un lado, comprender las acciones encaminadas por bloques regionales del “Sur global” como parte de estrategias de cooperación Sur-Sur; por el otro, desde el regionalismo se ha analizado el rol de la cooperación de la UE como actor promotor de la integración regional en diversas partes del globo y de difusión de sus políticas.

El MERCOSUR – sus diferentes agencias y agendas temáticas– ha sido receptor de cooperación internacional desde sus inicios por diferentes organismos internacionales, regionales y nacionales². En este trabajo nos concentramos en el estudio de la cooperación recibida por dos donantes con características diferentes entre sí –la UE y el FIDA– en dos

¹ Si bien las características de este fondo se analizan en profundidad más adelante, en esta instancia es importante destacar que el FIDA es parte del sistema de la Organización de las Naciones Unidas

²Un listado no exhaustivo incluye como donantes a la Organización de Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Unión Europea, fundaciones alemanas como la Friedrich Ebert, Konrad Adenauer, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit o GIZ, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre otras.

dimensiones: el fortalecimiento institucional y la promoción de agendas de políticas públicas regionales. Sucintamente, analizamos la cooperación europea en el desarrollo de la institucionalidad con énfasis en la dimensión parlamentaria y en el fortalecimiento de dos agendas de políticas –la de educación superior y la de ciencia y tecnología–, así como la cooperación del FIDA en la agenda regional de agricultura familiar. La estrategia metodológica utilizada para ello es eminentemente cualitativa. Partimos de la revisión de actas y otros documentos oficiales del MERCOSUR y sus donantes, documentos extra-oficiales y bibliografía especializada. Este trabajo se complementó con entrevistas en profundidad a actores involucrados con el desarrollo de cada temática. Cabe señalar que la información aquí presentada y analizada se enmarca en un proyecto de investigación grupal de los autores así como las investigaciones individuales para el desarrollo de sus tesis de doctorado y maestría (concluidas y/o en curso).

Se argumenta aquí que la CID coloca incentivos a un conjunto de actores (nacionales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales) para el desarrollo de capacidades institucionales y de incidencia para presionar sobre la agenda política regional e incorporar nuevas iniciativas de políticas en áreas no contempladas y/o no reguladas por el MERCOSUR (Ayllón, 2015). Así, la CID permite el empoderamiento de un conjunto de actores –en detrimento de otros– donde los resultados de la cooperación –en términos de institucionalidad creada o iniciativas de política regional encaminadas– reflejan esas correlaciones de fuerzas.

En este sentido, las conclusiones que arroja este trabajo de reflexión nutren las discusiones generales del campo de estudios de la cooperación internacional y generan preguntas para abrir nuevas avenidas de investigación que incorporen a los acuerdos de integración regional y regionalismos. Esto reviste importancia ya que para países con características estructurales como los latinoamericanos (dependientes, periféricos, subdesarrollados, emergentes, del Sur global, entre otras voces), la consecución del desarrollo se vincula con la conformación de espacios económicos, políticos y sociales ampliados (Ferrer, 2008) y políticamente autonómicos (Puig, 1989).

A modo de punto de partida, se considera a la CID como el “conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí solos” (Ayllón, 2007: 29).

Es menester destacar que la CID ha transitado un sinuoso camino desde las primeras experiencias en el escenario internacional de la segunda posguerra a nuestros días, donde cada una de las transformaciones del sistema mundial y/o del orden global la han afectado (Galán y Sanahuja, 1999; Milani, 2012; Ayllón, 2007; Sanahuja, 2011; Kern y Weisstaub, 2001). Ello ha llevado a la visibilización de diferentes críticas, especialmente dada la situación de asimetría entre el Norte y el Sur que estableció una dinámica verticalista por la que los países con mayor grado de desarrollo relativo tienen la capacidad de brindar asistencia internacional mientras que los Estados menos desarrollados son receptores pasivos de la asistencia. Así, el peso relativo de los donantes configuró su posición en relación jerárquica vertical respecto de sus receptores, determinando las condiciones de la CID y el conjunto de indicadores para medirla. La posición de estos actores sería la voz privilegiada en los organismos internacionales -especialmente las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)- y en los diferentes relacionamientos bilaterales.

Esta dinámica fue cuestionada en los albores del nuevo milenio y especialmente a partir de la crisis global de 2008: se combinó una situación de disminución de los fondos disponibles para la CID junto con la aparición, con mayor relevancia, de un conjunto de actores en la escena internacional que, si bien ya operaban en ella, lo hacían desde una posición mucho más oculta y subordinada. Estos actores emergentes desplegaron nuevas estrategias de Cooperación Sur-Sur (CSS), que permitió discutir críticamente la CID al tiempo que planteó cambios en las visiones y prácticas de la política exterior más asertiva y *southfaliana* (Tokatlian, 2014; Ayllón, 2015; Sanahuja, 2015), dando lugar al fortalecimiento de los vínculos entre los Estados de la región y promoviendo la adopción de perspectivas más o

menos comunes sobre el desarrollo en América Latina. En otras palabras, la CSS asumió el lugar de campo de debate político a nivel regional y global, en el que se conjugan dos acciones por parte de los países en desarrollo: un debate acerca de la arquitectura y de las formas de gobernanza de la CID y una búsqueda de miradas y acciones propias de la región en torno de la cooperación (Kern, 2015).

En paralelo a la CSS, la Cooperación Triangular (CTr) fue tomando fuerza para apuntar a las acciones de cooperación llevadas adelante a partir de la participación combinada de actores en un mismo proyecto (países en desarrollo y un donante tradicional, que tienen como destinatarios de la acción a otros países en desarrollo). La ventaja de este tipo de enfoques – más allá del uso instrumental de él que han realizado los donantes tradicionales– reviste en las complementariedades y sinergias que se generan a partir de la participación de diferentes tipos de actores tanto en la planificación como en el desarrollo de los proyectos (Kern, 2015; Soares de Lima, Milani y Echart, 2016).

Ambos mecanismos replicaron algunos problemas de la CID, entre los que se pueden mencionar las limitaciones a la gestión de los proyectos por no adaptarse a los contextos a los que se aplican o los actores con los que se trabaja, las dificultades en la sistematización y el monitoreo y la réplica de relaciones asimétricas entre donantes y beneficiarios. A ellos se suman déficits propios de estas estrategias, como la ausencia de un marco común para este tipo de prácticas tanto para la formulación como para la financiación de proyectos (Kern, 2015).

Este recorrido sucinto por la agenda de investigación de la CID da cuenta de una laguna en la literatura sobre los efectos de ésta sobre acuerdos regionales. Por lo tanto, a continuación este trabajo da cuenta de tres ejemplos a partir de dos tipos de donantes diferentes. En el primer apartado se analiza la cooperación de la UE hacia el MERCOSUR en sus dos dinámicas: una, tendiente al fortalecimiento institucional (enfocada en el Parlamento del MERCOSUR) y la otra, orientada al desarrollo de agendas temáticas (en relación con las agendas de Educación y de Ciencia y Tecnología). En el segundo apartado se analiza la cooperación del FIDA para el fortalecimiento de la agenda de la agricultura familiar. Por

último, se presentan algunas reflexiones finales en torno de las características y significados de estas experiencias.

2. La cooperación europea en el MERCOSUR

Las relaciones entre el MERCOSUR y la UE se basan en un Acuerdo Marco de Cooperación firmado en 1995, cuyo objetivo fue preparar una Asociación interregional. El devenir de las negociaciones por la Asociación ha tenido su recorrido sinuoso, con momentos de estancamiento y la actual retomada de la propuesta. Más allá de la posibilidad de establecer un acuerdo económico, los otros dos ejes –diálogo político y cooperación– han alcanzado logros.

El primer Documento de Estrategia Regional (o Regional Strategy Paper “RSP” de acuerdo a su nombre en inglés) se realizó para el período 2002-2006. En ese momento, el MERCOSUR estaba saliendo de la crisis de la integración comercial y de los impactos de la crisis política, económica y social de Argentina sobre los socios. La meta de la estrategia se orientaba al apoyo al proceso de negociación y señalaba que hay que considerar la creación del mercado común como paso previo para encaminar las negociaciones –recordemos que el requisito de contar con personería jurídica internacional también fue colocado por la UE y adoptado por el MERCOSUR con el Protocolo de Ouro Preto de 1994–. En vistas a ello, la estrategia y el Programa Indicativo Plurianual (PIP) MERCOSUR 2002-2006 establecieron tres áreas de cooperación, destinando un total de 48 millones de euros: 1) apoyo a la integración del mercado interior y la aceleración de los flujos comerciales interregionales (21 millones, 44%); 2) apoyo a la institucionalización (12,5 millones, 26%) y 3) apoyo a la sociedad civil (14,5 millones, 30%).

A modo de balance³, se puede concluir que las acciones de este período tuvieron impactos positivos: la ayuda permitió consolidar y facilitar el comercio intrazona y con la UE;

³ Se desarrollaron dos evaluaciones del PIP-MERCOSUR 2002-2006 una por un evaluador externo y otra por la propia CE. El documento de estrategia regional 2007-2013 contiene los principales puntos de las mismas.

la ayuda a la integración económica favoreció indirectamente a las empresas del MERCOSUR al proporcionar nuevas oportunidades empresariales, crecimiento y desarrollo de mercados; y los proyectos que tenían en cuenta asimetrías del bloque lograron buenos resultados. En lo que respecta a “zonas grises” detectadas, se señaló que: los objetivos ambiciosos de la Comisión Europea (CE) en un contexto de recursos limitados y rigideces estructurales, operaron en desmedro de los logros de las metas del programa; del lado del MERCOSUR, también diferentes retrasos y desacuerdos administrativos entre los países generaron dificultades. La evaluación encaminada por la propia CE destacó que el compromiso político de los socios del MERCOSUR fue bajo y por ello se habían de mejorar los diálogos con los socios e interesados clave; se debían mejorar los procedimientos de selección de beneficiarios de las acciones y los órganos responsables de su implementación en el MERCOSUR para mejorar la eficacia; y las contrapartidas requeridas por los socios eran de difícil cumplimiento a causa de problemas y complejidades presupuestarias.

Con todo, al momento de elaborar el RSP del período 2007-2013, el MERCOSUR debía sortear tres desafíos: institucional, mejorar la toma de decisiones y la implementación y cumplimiento de las normas comunes; económico, alcanzar el mercado común; de legitimidad, aumentar la conciencia y participación de los actores de la sociedad civil y de la ciudadanía en el proceso de integración. El aporte destinado por el PIP-MERCOSUR para el período en cuestión fue de 50 millones de euros distribuidos de la siguiente manera: 1) sociedad de la Información y Educación (proyectos no concluidos en el PIP-MERCOSUR 2002-2006) (10 millones); 2) Prioridad 1. Apoyo a la institucionalización del Mercosur (4 millones); 3) Prioridad 2. Apoyo a la profundización del MERCOSUR y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación (28 millones); 4) Prioridad 3. Esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas (4 millones). Con todo, entre los proyectos financiados desde el año 1995 al 2013 se encontraban:

Tabla 1: *Proyectos financiados por la cooperación europea (1995-2013)*

Proyecto	Contraparte	Aporte comunitario (euros)
Apoyo a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (tres fases)	Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)	1.860.750
Fondos Especiales de Apoyo a las Presidencias Pro Témpore del MERCOSUR	Cada Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR	1.000.000 (250.000 por país)
Apoyo a la Armonización Aduanera del MERCOSUR (dos fases)	Comité Técnico N° 2 “Asuntos Aduaneros” del MERCOSUR País coordinador: Uruguay (fase I); Paraguay (fase II)	3.665.000
Proyecto de Cooperación y Asistencia Técnica en materia agrícola	SGT N° 8 “Agricultura” del MERCOSUR País coordinador: Paraguay	11.200.000
Proyecto de Armonización Estadística I	Institutos Nacionales de Estadística de los países del MERCOSUR País coordinador: Argentina	4.135.000
Proyecto de Cooperación y Asistencia Técnica en materia de Normas Técnicas	SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de Conformidad” del MERCOSUR País coordinador: Brasil	3.950.000
Proyecto de Cooperación Parlamentaria	Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR	1.000.000
Proyecto Dimensión Sociolaboral del MERCOSUR	SGT N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” Comisión Sociolaboral Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR	980.000
Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR (BIOTECH)	Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR País coordinador: Argentina	6.000.000
Apoyo a la Convergencia Macroeconómica	Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR País coordinador: Argentina	7.100.000
Cooperación Estadística II	Institutos Nacionales de Estadística de los países del MERCOSUR	2.000.000

Cooperación para la Armonización en estándares y procedimientos sanitarios, veterinarios, fitosanitarios y alimenticios y producción agrícola diferenciada	País coordinador: Argentina SGT N° 8 “Agricultura” del MERCOSUR País coordinador: Argentina	6.000.000
Apoyo a un Espacio de Movilidad en Educación Superior	Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del MERCOSUR País coordinador: Uruguay	3.000.000
Apoyo a la Sociedad de la Información	Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología del MERCOSUR SGT N° 13 “Comercio Electrónico” País coordinador: Brasil	6.000.000
Programa ECONORMAS – Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del MERCOSUR	SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad” SGT N° 6 “Medio Ambiente” País coordinador: Uruguay	12.000.000
Programa MERCOSUR Audiovisual	Reunión de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR País coordinador: Argentina	1.500.000
Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR	Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del MERCOSUR País coordinador: Argentina	6.772.281
Programa de Apoyo al Desarrollo de la Biotecnología en el MERCOSUR II	Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR País coordinador: Argentina	2.000.000

Fuente: elaboración propia

En las secciones que siguen analizamos la cooperación europea en la dimensión parlamentaria y en dos agendas de políticas regionales, la educativa y la de ciencia y tecnología.

a. La cooperación europea en fortalecimiento institucional.

La cooperación europea jugó un papel relevante en el proceso transformación de la institucionalidad del bloque y especialmente en la consolidación de la dimensión parlamentaria del MERCOSUR. La conformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) en los inicios del acuerdo de integración regional permitió comenzar a establecer una relación especial entre sus miembros y los representantes del Parlamento Europeo (PE).

Los vínculos entre parlamentarios de los países del MERCOSUR y algunos miembros de los parlamentos de países europeos se iniciaron en los años previos a la creación del bloque. Por entonces, el relacionamiento estuvo focalizado en el plano nacional y motivado por el proceso de recuperación democrática de los países del Cono Sur. La firma del Tratado de Asunción (TA) y la creación de la CPC habilitaron la formalización de un vínculo interparlamentario, donde el Parlamento Europeo se erigió como un actor gravitante.

Para comprender la gravitación de la cooperación europea en la dimensión parlamentaria, vale destacar que en la dinámica institucional del MERCOSUR originaria, la CPC ocupaba un lugar poco relevante. En efecto, la incorporación de la CPC en el TA se debió a la capacidad negociadora y de incidencia de los y las parlamentarias de cada Estado Parte. No obstante esta voluntad de participación, su puesta en marcha no fue sencilla. En los primeros dos años de funcionamiento del bloque, mientras que el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC) habían realizado más de 10 encuentros, la CPC sólo se reunió en dos ocasiones (Ventura, 2005). Así, desde su origen y por la concentración de la agenda y capacidad de iniciativa de los poderes ejecutivos, el rol de la CPC necesito de la articulación externa y en especial con el PE.

La relación birregional parlamentaria se construyó con un doble sentido: por un lado, la institucionalidad europea apareció como un horizonte deseable a alcanzar para los actores políticos que forman parte de la CPC. Esto, a la vez, permitiría la búsqueda de apoyos materiales a la instauración de la dimensión parlamentaria en el MERCOSUR. Por el otro, la relación con Europa constituyó la principal experiencia de diplomacia parlamentaria para los

actores del MERCOSUR, prioritaria respecto del relacionamiento parlamentario con el Congreso de los Estados Unidos u otras instituciones similares como el Parlamento Andino y el Parlamento Centroamericano.

La cristalización de esta relación birregional tiene como punto de inicio el acuerdo de cooperación firmado entre la CPC y la Comisión Europea en diciembre de 1997, ratificado por la Decisión CMC N° 20/97 –como parte del Acuerdo Marco de Cooperación firmado en 1995 entre los dos bloques–. El contenido temático del acuerdo estaba en sintonía con facilitar el proceso para alcanzar el acuerdo comercial birregional, que abarcaba temas como telecomunicaciones, armonización de políticas cambiarias, normas de protección del consumidor, servicios en el MERCOSUR, armonización e internalización de normas, entre otros; así como fortalecer la cooperación y la dimensión parlamentaria (Bizzozero y Pastorino, 1998). Este acuerdo permitió fortalecer los lazos y vínculos políticos entre las dos regiones y, especialmente, dotar a la CPC de herramientas derivadas de la experiencia europea y recursos materiales para poder establecer una estructura administrativa de carácter permanente. Los recursos obtenidos por la cooperación facilitaron la actividad de la CPC, tanto en su agenda interna como en su interrelación al interior de la institucionalidad mercosureña: la CPC tuvo un rol activo en el debate para acordar la cláusula democrática del MERCOSUR gracias a que su participación en este proceso fue apoyada con recursos de la cooperación europea (Porcelli, 2009).

Para la Comisión Europea (RSP 2002-2006) parte de los desafíos institucionales del MERCOSUR se explicaban por la falta de un sistema de solución de controversias y de algunas instituciones con rasgos supranacionales. El RSP 2002-2006 estableció como prioridad la necesidad de fortalecer las instituciones regionales como un medio eficaz para profundizar el proceso de integración y mitigar algunos efectos del esquema predominantemente intergubernamental (Comisión Europea, 2002).

Con el cambio de década y la decisión de avanzar hacia una nueva etapa en el bloque regional, en conjunto con el establecimiento de un capítulo de diálogo político dentro del acuerdo birregional, la cooperación se profundizó y se orientó hacia el apoyo del proceso de transformación de la institucionalidad. En este marco, entre 2002 y 2006 se destacan los

siguientes elementos: la creación del Parlamento del MERCOSUR (ParlaSur) cuyo protocolo constitutivo se firma en 2005, el establecimiento del Protocolo de Olivos para la resolución de controversias en 2002, la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) en una Secretaría Técnica, la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM) en 2003, la puesta en funcionamiento el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) en 2004 y el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) creado a fines del año 2004 y operativo a partir del año 2006.

El segundo documento de estrategia regional elaborado por la Comisión Europea (el RSP MERCOSUR 2007-2013) reconocía que el bloque había adquirido una dimensión política más fuerte y señalaba los avances significativos derivados del Plan de Trabajo 2004-2006 (DEC. CMC 26/03). En términos de las debilidades o logros no alcanzados, indicaba aspectos vinculados a la integración económica. En el marco de la Prioridad 1 (apoyo a la institucionalidad del MERCOSUR) se logró asegurar al menos el 10% de los 40 millones de euros asignados para el período 2007-2013. Este monto fue el más alto en toda la relación de cooperación birregional para los aspectos institucionales ya que durante el período 1992-2002, la Comisión Europea otorgó un total de 49 millones de euros de los cuales un 17 % (8,3 millones de euros) financiaron proyectos de la SAM y la CPC.

En el caso de la SAM, los fondos estuvieron destinados a apoyar su transformación en una Secretaría Técnica (con capacidad de diagramar, establecer y desarrollar políticas propias) ya sea mediante el desarrollo de capacidades técnicas como la remodelación de los espacios físicos en el edificio MERCOSUR en Montevideo.

En el marco de la acción prioritaria para el MERCOSUR, el programa de Apoyo a la CPC (2002-2004) tenía como objetivos: reforzar su doble papel de foro de debate parlamentario sobre el MERCOSUR y punto de contacto con el CMC mediante la modernización de su organización y funcionamiento, así como a través de dotaciones de medios materiales y documentales; y fomentando la transferencia de la experiencia europea, principalmente del PE. La promulgación del Acuerdo Interinstitucional (Dec. CMC N° 02/05) por el cual el CMC encomendaba a la nueva Secretaría del MERCOSUR (SM) que remita a la CPC todos los proyectos de normas elevados por los órganos técnicos a los órganos decisorios

que requieran tratamiento parlamentario en cualquiera de los Estados Partes para facilitar su posterior aprobación e internalización fue influenciado por la cooperación técnica europea y fue definido como un paso previo y necesario para la creación del parlamento regional (Comisión Europea, 2007; Contreras Cortés, De Lombaerde, y Sampaio, 2015).

En el proceso de debate interno y de redacción al interior de la CPC del Protocolo Constitutivo para la creación del ParlaSur fue influenciado por no sólo por las visitas de sus miembros a Bruselas, sino también por los consultores que participaron de los programas de asistencia técnica y las fundaciones vinculadas a las diferentes fuerzas políticas europeas que veían en la instalación de un nuevo parlamento regional la posibilidad de constituir en el naciente ParlaSur una oportunidad de encontrar un actor internacional de características similares al PE.

En el RSP MERCOSUR 2007-2013 la Comisión Europea colocó el foco especialmente en tres instituciones: el ParlaSur, el TPR y la SM (Comisión Europea, 2007). Allí, se establece como una debilidad estructural de la institucionalidad del bloque el lento proceso de toma de decisiones y de internalización de la normatividad común del MERCOSUR en las legislaciones nacionales. En consecuencia, el apoyo europeo al ParlaSur y al TPR intentaba buscar reforzar la transferencia de decisiones regionales al marco nacional. El apoyo financiero, la cooperación técnica, el intento de transferir la experiencia europea en procedimientos técnicos relativos a administración interna y gestión y la realización de talleres y seminarios entre funcionarios de ambos parlamentos fueron las principales estrategias para su concreción. Caminos similares siguieron las formas en que se desarrollaron las líneas de cooperación para fortalecer al TPR y la SM. En el caso del TPR, se buscaba fortalecer la implementación del derecho comunitario (Comisión Europea, 2007) desde la experiencia europea; y en el caso de la SM mejorando sus capacidades técnicas a través de la formación de los funcionarios y la transferencias de buenas prácticas para la puesta en marcha del FOCEM.

Por último, específicamente orientado en apoyar la instalación del Parlamento del MERCOSUR, se realizó el “Convenio de Financiación de la instalación del Parlamento del MERCOSUR ALA/2006/18-200” ratificado por la Res. GMC N° 43/06 que establecía como objetivos coadyuvar en la implementación de acciones institucionales a nivel regional,

necesarias para la instalación del Parlamento, contribuir a contar con soportes logísticos para su funcionamiento, lo que permitirá desarrollar un trabajo conjunto entre la UE y el MERCOSUR y nutrirse de la mutua experiencia en materia de integración parlamentaria. El mismo, ya con el parlamento en funcionamiento fue ampliado y prorrogado en 2008 mediante Res. GMC N° 62/08 hasta 2010.

En resumen, se pueden identificar dos etapas claras en la participación de la cooperación europea en la dimensión parlamentaria del bloque: en un primer momento orientada al desarrollo de capacidades que puedan favorecer la rápida implementación de un acuerdo birregional de libre comercio; y un segundo momento, una participación orientada a fortalecer la capacidad institucional que permita avanzar en el proceso de diseño e instalación del Parlamento del MERCOSUR.

En términos generales se puede inferir que la ayuda financiera y cooperación técnica promovió un proceso de mimesis institucional en algunas de las instituciones creadas entre 2002 y 2006. Particularmente los casos de la CRPM que se inspira en la experiencia del Comité de Representantes Permanentes (Cooper) de la UE, la SM con vistas a acercar su funcionamiento a ser una pequeña Comisión Europea y el FOCEM como mecanismo compensatorio similar a los fondos estructurales y de cohesión europeos. A 10 años de ese proceso, el FOCEM se encuentra en total funcionamiento, la CRPM y en especial la figura del Presidente de la CRPM ha perdido peso relativo con la creación en 2010 del Alto Representante General del MERCOSUR (cargo vacante desde enero de 2017) y la SM ha perdido parte de su capacidad autónoma luego de la reforma realizada en 2015 por la Dec. CMC N° 15/15, en la que se consolida y actualiza su estructura organizativa y su funcionamiento.

Contreras Cortés, et al. (2015) se preguntan sobre la capacidad normativa del proceso europeo sobre los cambios en la institucionalidad del MERCOSUR. Afirman que la UE a través de la asistencia económica y técnica al bloque ha influido en el diseño y el fortalecimiento institucional destacando en el apoyo a la creación del ParlaSur, ejerciendo así un poder normativo (Contreras Cortés, et al., 2015: 319-320) aunque limitado en términos de la no adopción de capacidades supranacionales y en un proceso decreciente (conforme la relación

birregional se fue enfriando y las posibilidades de acuerdo alejando) de capacidad de influencia normativa. Se ha señalado (Briceño Ruiz, 2014; Caetano y Bartesaghi, 2014; Mattheis y Wunderlich, 2017) la influencia del proceso europeo sobre la institucionalidad mercosuriana como la referencia más cercana *vis-à-vis* con otros procesos regionales cuyo diseños aparecen menos reconocibles. Sin embargo, a diferencia de la capacidad normativa de la UE sobre otras regiones, especialmente los procesos del este europeo (Mananashvili, 2015) o el proceso de transformación de la Comunidad Andina (Giacalone, 2017) su influencia siempre estuvo limitada por la obturación de una real transformación de la institucionalidad intergubernamental.

b. La cooperación europea en agendas de políticas regionales

La cooperación de la UE hacia el MERCOSUR, como ya se expresó, se enmarcó en sus objetivos más generales en materia de política externa, buscando no sólo concluir un acuerdo comercial sino que, además, en tanto poder normativo, incidir en la gobernanza global y regional en determinados asuntos –incluyendo la promoción de su forma particular de encaminar la integración regional–. Al trasladar estos objetivos a la puesta en marcha de políticas públicas regionales, las agendas temáticas escogidas se vincularon con la conformación de un mercado común –ya que se abordaron temas variados que van desde armonización de estándares e instrumentos comerciales hasta la movilidad sociolaboral–. De las agendas no comerciales, se destacan dos: la integración educativa –puntualmente, la conformación de un espacio mercosuriano de educación superior capaz de articularse con el espacio europeo de educación superior– y la integración científico-tecnológica.

Respecto de la incidencia en la agenda de educación superior, en un primer momento, se buscó emular la experiencia de conformación del sistema de acreditación de carreras y reconocimiento de titulaciones para contar con un instrumento similar al sistema de créditos transferibles –que es la base normativa que permite el reconocimiento de títulos entre carreras y países para el programa de movilidad Erasmus–. Esta discusión estuvo presente durante las etapas de elaboración y adopción del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de

Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA) que finalmente fue aprobado en el año 2002 y, luego, en la elaboración del primer programa de movilidad académica (conocido como MARCA) hasta la instalación del programa financiado con recursos europeos –el programa de Movilidad MERCOSUR, PMM–.

En el caso de la política de acreditación regional del MERCOSUR es posible afirmar que el bloque latinoamericano pudo sortear las presiones de la UE –en tanto poder normativo (Börzel y Risse, 2009) y caso de regionalismo regulador estatal (Robertson, 2009). En las primeras ideas sobre el diseño del MEXA, delegados de la UE intentaron promover un sistema de créditos transferibles pero la posición del MERCOSUR consistió en alejarse de la idea de homogeneización automática y buscar, en cambio, un mecanismo gradual basado en la garantía de calidad y el respeto de las particularidades nacionales e institucionales. Esta decisión da cuenta de la autonomía del sector educativo del MERCOSUR (SEM) en un doble sentido: primero, de la autonomía política respecto del poder normativo global de la UE a otras regiones del mundo (difundiendo su modelo de “hacer integración”); segundo, de la defensa de la autonomía universitaria en Argentina y Uruguay, que permite el amparo de la educación en tanto bien público y derecho. La delegación argentina lideró el proceso de conformación de una política de acreditación, diseñándolo en espejo con su política nacional de acreditación y generando una progresiva difusión hacia los ordenamientos jurídico-políticos de los países sin experiencia en acreditación (especialmente, Paraguay y Bolivia).

En el caso de la movilidad la situación es diferente, ya que esta temática ha sido un terreno fértil para la influencia de la UE debido a dos razones: por un lado, la UE sigue estando percibida como un modelo exitoso y proclive a ser emulado. Hecho que se sustenta, entre otros elementos, en procesos de socialización entre funcionarios del MERCOSUR y de la UE a partir de los contactos durante las negociaciones. Por otra parte, la UE otorga incentivos económicos que moldean las políticas: ha sido un *paymaster* de los programas de movilidad del MERCOSUR, así como de cooperación en ciencia y tecnología. Esto permite imponer metodologías y procedimientos: por ejemplo, la necesidad de visados gratuitos para estudiantes de intercambio dentro de la región fue una condición establecida por la UE. Puntualmente, la

UE está financió dos programas dentro SEM: el PMM y el Programa de Apoyo del Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM), orientado a la formación docente.

Por eso es posible afirmar una actual tendencia del MERCOSUR a su *Bolognización* (Perrotta, 2016): se está dejando en un segundo plano la “forma autónoma” de encaminar la regionalización de la educación superior basada en la idea de derecho para pasar a la concepción mercantil de servicio. Algunos actores están interesados en avanzar con este proyecto: en primer lugar, las autoridades gubernamentales que tratan de proporcionar un marco sostenible para sus objetivos *vis-à-vis* los cuellos de botella generados por la falta de financiación asegurada a largo plazo, los que se han afinado en materia ideológica dados los cambios gubernamentales desde el año 2013. En segundo lugar, las propias instituciones de educación superior están motivadas al fortalecimiento de los lazos con la UE con el fin de fomentar los vínculos con las instituciones europeas, reproduciendo una práctica tradicional –y muchas veces asimétrica– de cooperación internacional (Perrotta, 2014). Adicionalmente, problemas relacionados con el reconocimiento de los estudios realizados en el extranjero (en la región) obstaculizan los avances en la movilidad. Esto vuelve a colocar en el centro a la política de acreditación.

En lo que respecta a la cooperación europea en la agenda de ciencia y tecnología, la demanda de apoyo en la conformación de esta agenda surgió de Argentina, quien solicitó contar con un proyecto que apunte a lograr el desarrollo de la biotecnología agroindustrial en la región a principios del 2003. Sin embargo, fue la propia UE la que solicitó regionalizar un proyecto que se gestó y se comenzó a implementar de manera bilateral⁴, marcando de esta forma su búsqueda por influir en la gobernanza regional de ciertos asuntos. Así, este apoyo se centró en un programa específico para la agricultura, puntualmente, para la agricultura a gran escala y el rol de la biotecnología en la mejora de ese tipo de producción: Programa de Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR - Plataforma BIOTECH Sur.

⁴ Sin embargo Recién en el 2005 se logró la firma del Convenio ALA/2005/017-350 (lo firmaron el GMC y la CE).

BIOTECH Sur surge al calor de los acontecimientos internacionales, regionales y nacionales, donde la biotecnología se erige como una tecnología de punta y encuentra eco en regiones y países (y, atravesando a todos ellos, en grandes grupos económicos) como los que componen el MERCOSUR, es decir, países dedicados a la industria agropecuaria (en el marco del modelo de los agronegocios), donde contar con un Programa de Apoyo a este tipo de tecnología agrícola estaba latente.

El objetivo estratégico del Programa BIOTECH Surfue apoyar el desarrollo y la consolidación de una Plataforma de Biotecnología: un mecanismo institucional integrado por todos los actores públicos y privados vinculados a la biotecnología en general y agroindustrial en particular. Se buscaba lograr el desarrollo y mejor aprovechamiento de las capacidades de I+D existentes, para fortalecer la competitividad de los sectores productivos de la región. Para encaminarlo se generaron tres ejes de trabajo, a saber: 1) desarrollar un estudio de inventario y diagnóstico de las capacidades, políticas e instrumentos en biotecnologías en los países del MERCOSUR.; 2) establecer estrategias de coordinación para el MERCOSUR en transferencia de tecnologías a través de la plataforma regional; 3) subvencionar proyectos integrados en el MERCOSUR. De manera transversal se buscó armonizar las regulaciones en materia de biotecnología en los países del MERCOSUR (Perrotta, 2010).

La cooperación europea brindó el 80% de los fondos para encaminar esta iniciativa (véase tabla 1) y tuvo así una capacidad de incidencia mayor sobre los lineamientos del programa (en tanto *paymaster*), que además se sustentaba en el reconocimiento de su posición dominante y legitimidad a partir de las redes público-privadas de científicos, laboratorios y empresas que desarrollaron los consorcios de investigación. En efecto, la iniciativa financió – mayoritariamente– redes preexistentes cuyo impacto sobre la creación de capacidades de investigación, desarrollo e innovación en los países del MERCOSUR es cuestionable. Primero, porque las redes preexistentes ya contaban con esas capacidades y se beneficiaron de recursos para profundizar sus intercambios. Segundo, porque las cláusulas de armado de los consorcios reprodujeron las asimetrías intra-regionales en materia de desarrollo científico y tecnológico. Tercero, porque los investigadores participantes ya se encontraban internacionalizados y las

empresas privadas, transnacionalizadas. Además, los términos del acuerdo no salvaguardaban los derechos de propiedad intelectual y/o patentamiento de los resultados de esas investigaciones –en efecto, era posible que las patentes no quedaran en socios mercosureños– (Perrotta, 2010).

El balance de esta experiencia de cooperación da cuenta de las críticas que se han realizado a la tradicional CID en términos de la imposición de condicionalidades y la centralidad del donante en la delimitación de los intereses y obtención de los productos o resultados de la acción.

3. La cooperación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en la agenda de la agricultura familiar: la REAF.

En el año 2004 fue creada, en el seno de la estructura institucional del MERCOSUR, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) (Res. GMC N° 11/04). Esta Reunión Especializada (RE) fue concebida como un órgano dependiente del GMC para asesorarlo en la toma de decisiones respecto a la agricultura familiar en los países del bloque, en el camino hacia la creación de un mercado común. La REAF fue diseñada para atender las problemáticas y necesidades de un amplio sector productivo y social que hasta ese momento no había sido incluido en los canales formales del proceso de integración pero que, sin embargo, se veía afectado por las políticas emanadas del ámbito regional⁵ (REAF; 2006; González, 2011).

La creación de la REAF significó la materialización en términos políticos e institucionales del reconocimiento por parte de los Estados de que en la región no existe “un

⁵ En los primeros años de existencia del bloque habían sido creados dos espacios para la articulación de políticas referidas al agro: el Subgrupo de Trabajo N°8: Agricultura (SGT8) y la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA). Éstos se orientaron al tratamiento de cuestiones ligadas al modelo de producción agrícola que puede denominarse de los agronegocios, desconociendo la existencia de modos diferentes de producción y de vida en el campo, que se pueden agrupar en lo que denominamos agricultura familiar. Las explotaciones ligadas a la agricultura familiar, por su parte, no contaban con un espacio propio. Sin embargo, se veían afectadas seriamente por las políticas diseñadas en el ámbito del SGT8 y de la RMA, dado que ambos modelos de producción agrícola comparten algunas características y, en particular, se disputan el uso de similares recursos productivos (González, 2017; Giarraca & Cloquell, 1998). Para profundizar en esta dicotomía y su manifestación en el ámbito regional, ver González, 2015; González, 2017, Gras y Hernandez, 2009.

solo campo”, sino que pueden encontrarse diferentes tipos de producciones y productores habitando un mismo espacio (Gras y Hernández, 2009; González, 2015). Asimismo, significó que los Estados de la región admitieran la necesidad de generar nuevas políticas -tanto a nivel nacional como regional- orientadas específicamente a los agricultores familiares. Estas políticas no debían ser simplemente compensatorias o de corte social ni tener por objetivo generar las condiciones para que aquellos productores más empobrecidos se convirtieran en actores económicamente viables en el marco del modelo de los agronegocios, cuestiones que, en el nivel nacional de los Estados Parte del MERCOSUR, habían atravesado a las políticas orientadas a este sector en los años previos (Programa FIDAMercosur CLAEH, 2015). En cambio, debían permitir a los agricultores familiares sostener sus emprendimientos en el marco del modo económico y sociocultural de producción elegido. Estas políticas, además, debían ser diseñadas e implementadas de la mano de sus protagonistas: los propios agricultores familiares (González, 2015).

De esta forma, se promovió la adopción y el desarrollo de una agenda que, desde su creación hasta la actualidad, estuvo integrada por 6 temas centrales: facilitación de comercio, seguro agrícola, gestión del riesgo (cambio climático), juventud rural, género y, por último, registros de la agricultura familiar. Todos estos temas no fueron incorporados de una vez y para siempre en la reunión, sino que se fueron integrando paulatinamente y desarrollándose en el tiempo.

Asimismo, la reunión se dio una forma de trabajo particular, en la que representantes de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR y de las organizaciones de agricultores de la región conformaron un espacio de diálogo político. En este ámbito, se fueron debatiendo propuestas en relación con los tópicos que integraban la agenda de la REAF, de forma de generar políticas activas e integrales que estuvieran en consonancia con las necesidades reales de los productores.

La creación de la REAF -con todas estas implicancias- distó de ser azarosa: su instalación resultó una decisión política clara e inédita para la región, en el marco de una disputa de larga data entre diferentes modos de ser y estar en el campo (Gras y Hernández,

2009; Giarraca y Cloquell, 1998). Para que esta reunión tuviera lugar, se conjugaron al menos cuatro elementos.

El primero de ellos fue la demanda de los actores sociales del sector en los países que conforman el MERCOSUR, que a partir del año 1994 se reunieron en la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM) para reclamar en el ámbito regional por un tratamiento diferenciado que tuviera en cuenta sus realidades y necesidades (González, 2011; Márquez, 2007).

El segundo, fue un particular contexto político regional, marcado -en el ámbito nacional de los Estados parte del MERCOSUR- por el ascenso de nuevos gobiernos y -en el ámbito regional- por el pasaje de un proceso enmarcado en el regionalismo abierto a un nuevo tipo de integración, más solidaria e inclusiva, no tan centrada en la integración comercial y con un nuevo rol para los actores sociales (Perrotta, 2014; Vazquez, 2011).

El tercero, fue la decisión de uno de los Estados Parte del MERCOSUR: Brasil, que para comienzos de la década de 2000 ya contaba en su estructura ministerial con dos espacios diferenciados para el tratamiento de cuestiones relativas a la agricultura: el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAPA, por sus siglas en portugués), orientado al agronegocio, y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), con políticas destinadas a la agricultura familiar. Esta estructura interna permitió que el Estado brasileño se convirtiera en el principal promotor de la existencia de la REAF y en uno de los principales dinamizadores de su agenda (al menos en los primeros años) (González, 2011).

El último –pero central– fue el acompañamiento (técnico y financiero) de organismos y agencias internacionales sectoriales, en particular el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El FIDA es un organismo independiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que tiene como ámbito de trabajo el desarrollo rural. Sus medidas van en consonancia con las establecidas, en el ámbito de la ONU, por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).

La problemática del desarrollo rural fue adoptada por la ONU casi desde su inicio, a finales de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, el problema de la alimentación a nivel global se volvió un foco central de atención por parte de gobiernos y organizaciones. Claro está, por estos años la alimentación era un problema principalmente en aquellos países que habían atravesado la guerra. En un par de décadas, sin embargo, estos países habían logrado superar el problema del hambre, que se volvía cada vez más visible, por el contrario, en los países en desarrollo, con énfasis en los de Asia y África. En 1977, la Encuesta Alimentaria Mundial, llevada adelante por la FAO reveló que el 50% de la población global tenía problemas de subalimentación o desnutrición, ligados todos ellos a dificultades acceso a la alimentación (FAO, Sitio web). La mayoría de las personas subalimentadas, además, vivían en el campo, con lo que la reducción de la pobreza rural se volvió una de las metas más relevantes para superar esta problemática. Con el objetivo de incrementar la productividad en las áreas rurales, la FAO impulsó en la década de 1970 programas de cooperación técnica.

En línea con estos esfuerzos orientados a la cooperación técnica, en el año 1978 se creó el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como organismo encargado de apoyar financieramente (a través de préstamos y subsidios) el diseño de programas de desarrollo rural que permitieran superar el problema de la pobreza y el hambre en el campo. El rol del FIDA es la promoción de esfuerzos conjuntos (entre Estados desarrollados y en desarrollo) para alcanzar el desarrollo económico y social en regiones periféricas. Se considera que la mayoría de los problemas que asolan a la sociedad, como el hambre, la pobreza o la migración forzada, tienen sus raíces en el ámbito rural. En esta línea, se observa que la actuación en el ámbito de la agricultura en pequeña escala y en el desarrollo rural permite superar estas problemáticas. Así, invierten en el financiamiento de proyectos vinculados al incremento de la productividad agrícola y, en especial, a fortalecer las organizaciones locales y comunitarias para que lideren su propio desarrollo y a la difusión de valores, como la igualdad, la inclusión, la lucha contra el cambio climático (FIDA Mercosur, sitio web).

Hacia la década de 1990, estudios de la FAO revelaban que aún 1 de cada 8 personas en el mundo no tenían garantizada su seguridad alimentaria, es decir, no podían acceder a

alimentos en calidad y cantidad suficientes para estar saludables y desarrollar una vida activa. Asimismo, se calculó que aproximadamente el 80% de las personas que sufren hambre en el mundo provienen de comunidades de pequeños agricultores y/o recolectores, que no logran producir ni obtener por otros medios todo lo que necesitan consumir. Es decir, la mayoría de los hambrientos del mundo provienen del ámbito rural. Del total de personas sub-nutridas alrededor del mundo, el 98% (es decir, más de 800 millones de personas) vivían en los países en desarrollo, países en los que alrededor de 14% de la población está desnutrida. Entre estos países se encuentran algunos de los ubicados en América Latina y el Caribe, región que, paradójicamente, aunque es una de las principales regiones de origen de los alimentos que se consumen en el mundo, presenta el 5,5% de las personas hambrientas en el mundo (FAO, 2000, 2014).

En este sentido, se observó que el problema del hambre, a diferencia de lo que ocurría en décadas previas, no era un problema de falta de producción. Además, programas como los del FIDA revelaron que en el Cono Sur no se estaban llevando adelante políticas activas e integrales que permitieran enfrentar esos problemas.

En base a estos diagnósticos, a mediados de la década de 1990 el FIDA promovió la instalación en la región de una Unidad de Coordinación Regional (UCR) para el Cono Sur. A través de ella, se esperaba fortalecer los lazos de cooperación con los países de la región en temas relacionados con el combate a la pobreza rural, de forma tal de promover la adopción de políticas activas (no compensatorias) e integrales para el sector. En 1999, creó su división FIDAMercosur, orientada a impulsar acciones de cooperación individuales con los Estados Parte del bloque y también con sus asociados. Sin embargo, también se buscó que los acuerdos firmados en este ámbito estuvieran en consonancia con lo establecido en el Tratado de Asunción. Cabe destacar que los responsables a nivel regional del programa del FIDA fueron exfuncionarios para el área de los países del Cono Sur, lo que permitió que las iniciativas estuvieran desde su concepción más ajustadas a la realidad regional.

Durante sus primeros años de intervención más directa en la región, desde la UCR primero y el programa FIDAMercosur después promovieron acciones en favor del desarrollo

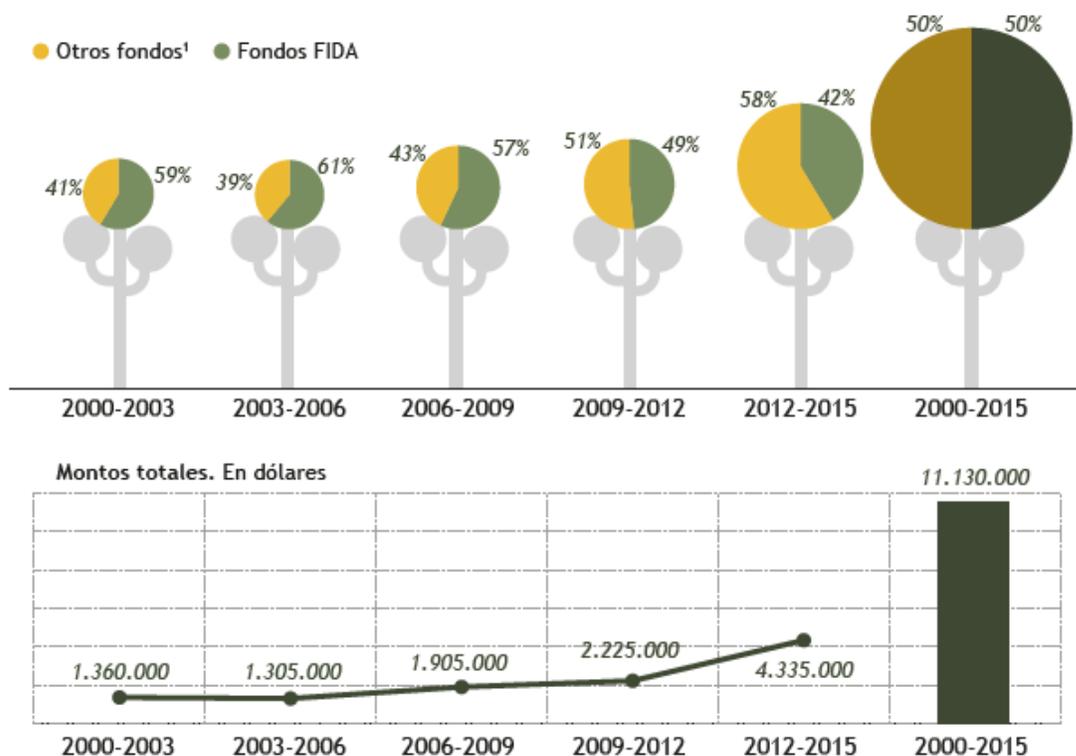
rural en cada uno de los países de la región, orientadas particularmente a apoyar la institucionalización de este tipo de políticas. Al mismo tiempo, se generaron espacios de encuentro, capacitación y debate con el objetivo de concientizar a Estados y organizaciones de la región acerca de la importancia de reducir la pobreza en el campo y promover el desarrollo rural. En este sentido, se concebía que el programa debía crear las condiciones y facilitar los intercambios y acuerdos entre los países de la región en relación al diseño de políticas públicas para el agro. Pero además, debía facilitar el diálogo con los destinatarios de esas políticas: la sociedad civil organizada (FIDAMercosur – CLAEH, 2015). Con estas acciones, el programa FIDAMercosur fue sentando las bases para generar un espacio regional orientado al desarrollo de estas políticas. En este sentido, la instalación de la REAF es en parte resultado de su estrategia para instalar esta agenda en la región.

Su tarea no se limitó, sin embargo, a promover la creación de la REAF, sino que, desde el año 2004, el FIDAMercosur destinó el 100% de sus recursos (humanos y financieros) a sostener este espacio. Como señala en sus propios documentos, el FIDAMercosur no sólo fue central en brindar apoyo financiero a la reunión, sino que además brindó apoyo técnico a la reunión y estableció una metodología de trabajo.

El apoyo financiero se materializó en cuatro donaciones consecutivas (2000-2003/2003-2006/2006-2009/2009-2012) de aproximadamente 5,57 millones de dólares. Estas permitieron no sólo que la REAF funcionara de forma permanente en el tiempo, sino que además contara con la participación de las organizaciones en el proceso. Pero además, al requerir todos estos desembolsos los aportes de contrapartes, se observa que el Programa FIDAMercosur permitió la movilización de aproximadamente 7 millones de dólares para la REAF por parte de gobiernos nacionales y, primordialmente, de otros organismos internacionales, como el IICA, el BID, la AECID o la propia FAO. Estos aportes fueron creciendo con el correr de los años, al tiempo que los aportes del FIDAMercosur se fueron reduciendo (véase Gráfico 1).

Gráfico 1 – Aportes Recursos FIDA

Recursos FIDA y de otras fuentes aplicados a la ejecución de las cinco donaciones con las que ha actuado el Programa Fidamercosur en el periodo 2000-2015



1: Los otros fondos aplicados a la ejecución de las sucesivas donaciones corresponden a diferentes fuentes. Se destacan por su monto el FAF y el proyecto AECID-Mercosur de la REAF, con una cifra aproximada de USD 1 millón cada uno; el Programa de Compras Públicas con fondos de los países participantes, con una cifra de USD 500.000; el Programa de Formación de Jóvenes, con recursos de los países por valor de USD 300.000; el acuerdo con UCAR e IICA para desarrollar el Proyecto del Imaginario Rural, con aportes de USD 150.000; el acuerdo con INDAP para instalar la Escuela de Cooperativismo con la UNAF, que asignó USD 125.000; el acuerdo con el BID para realizar estudios de caso de desarrollo territorial, por valor de USD 65.000; trabajos con FAO por valor de USD 40.000; y la cooperación con Colombia donde la contrapartida PBA e IICA aplicaron USD 30.000 para diversas acciones.

Fuente: Programa FIDAMercosur-CLAEH (2015:65). Nota: Si bien el gráfico refiere a 5 donaciones por parte del Programa FIDAMercosur a la REAF, la última donación (2012-2015) fue realizada al CLAEH, una ONG Uruguaya que recibe la donación y administra estos fondos, otorgándolos a la REAF. Esta donación, además, fue realizada en el marco del retiro del FIDAMercosur de la REAF.

El apoyo técnico, por su parte, se cristalizó en la creación de una secretaría técnica para dar soporte a la reunión y asegurar su calidad y continuidad y en la difusión de metodologías para fortalecer el diálogo entre Estados y organizaciones. Las agendas de trabajo

también estuvieron influenciadas por el FIDAMercosur, en tanto muchos de los temas que allí se fueron abordando, partieron de propuestas de la propia secretaría.

La cuarta donación, en el año 2009, fue la última realizada a la REAF, y fue acompañada por el paulatino abandono de la secretaría técnica (que se concretó en el año 2012), en un intento por parte del FIDA de reducir su participación en el marco de la reunión y, al mismo tiempo, provocar cambios institucionales a partir de Estados y organizaciones fortalecidos.

En este sentido, la última donación no significó la finalización total del programa FIDAMercosur sino el establecimiento de nuevas tareas para este espacio luego de la constatación del crecimiento de la agenda. En la actualidad, no obstante, la estrategia del FIDA con respecto a la REAF apunta a incorporar nuevos temas en la agenda, proyectar el modelo de la REAF a otras regiones, buscando fortalecer la cooperación sur-sur y continuar fortaleciendo a las organizaciones por medio del diálogo político. En este sentido, el FIDAMercosur dirigió parte de su financiamiento en el último tiempo a solventar las actividades de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR ampliado, de forma tal de contribuir con el fortalecimiento de la organización.

El Programa FIDAMercosur, entonces, fue central para la creación de la REAF, no sólo en tanto financió efectivamente su instalación y funcionamiento durante sus primeros años sino además en tanto supo y pudo instalar la agenda de la agricultura familiar y el desarrollo rural en la región. En este proceso de instalación de la agenda en los países del cono sur, revistió una importancia central el mecanismo de exigencia de contrapartes para la erogación de gastos. En tanto en diferentes oportunidades estas contrapartes fueron los propios Estados de la región, les permitió ir poco a poco incorporando la temática de la agricultura familiar en sus agendas domésticas. El FIDAMercosur también fue central para la continuidad de la agenda de la propia REAF al brindar apoyo técnico a través de la secretaría de la reunión.

Su retiro de estos lugares fue realizado en un momento en el que se consideró que la reunión se encontraba fortalecida y era capaz, por tanto, de dar continuidad al espacio. Sin

embargo, es dable resaltar que muchos de los cuadros técnicos que participaron de la REAF en representación del FIDAMercosur, lo continúan haciendo, ya sea en nombre de los Estados nacionales o, con mayor frecuencia, de la propia REAF. En este sentido, aún está por verse en qué medida el programa creó capacidades para el desarrollo autónomo de la agenda más allá de su presencia, lo que, como se vio, constituye uno de los objetivos del FIDA tanto en su división regional como a nivel global.

4. Conclusiones y continuaciones

En este trabajo analizamos cómo la cooperación internacional de dos actores diferentes incidió en la conformación de agendas del MERCOSUR –tanto agendas de políticas públicas regionales como de fortalecimiento institucional–. La premisa bajo la cual analizamos cada caso se orientaba a desentrañar cómo la CID coloca incentivos a un conjunto de actores (nacionales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales) para el desarrollo de capacidades institucionales y de incidencia para presionar sobre la agenda temática en cuestión. El empoderamiento de determinados actores – sus características, trayectorias y capacidades– permite comprender la forma que adquirió cada uno de esos procesos, como resultado de la correlación de fuerzas en el espacio político regional (y/o birregional).

Asimismo, el análisis presentado pretendió ser un primer paso hacia la definición y caracterización de estas estrategias de cooperación que permita identificar en qué medida responden a los postulados más tradicionales de la CID o, por el contrario, proponen ciertas alternativas de acción. En este sentido, el análisis realizado de las acciones de cooperación de la UE y el FIDA hacia el MERCOSUR permite observar que se pusieron en juego algunos elementos que, sin modificar de plano el mecanismo establecido de Cooperación Norte-Sur, contribuyeron a incorporar las miradas de los países receptores.

La cooperación europea hacia el MERCOSUR acompasó los ritmos y las dinámicas de las negociaciones birregionales para alcanzar un acuerdo de asociación en términos comerciales; y cómo esta negociación se vincula con el escenario geopolítico regional y global –la dinámica del marco multilateral, el devenir de la negociación del acuerdo hemisférico con

los Estados Unidos y, más recientemente, la presencia China-. Por lo tanto, los programas de fortalecimiento institucional como los orientados a la conformación de sinergias en educación superior, ciencia y tecnología son el resultado del momento de mayor interés europeo en la región frente a la presencia de rivales que disputaban la relación privilegiada. Esto explica por qué, en la actualidad, la UE dejó de financiar programas regionales y los esfuerzos solo se colocan en la negociación comercial.

El interés de la UE en los años que analizamos (1995-2014) incluía objetivos que excedían la firma de un acuerdo comercial ya que buscaba promover su modelo de integración, como poder normativo o bien como caso de regionalismo regulatorio –por medio de influencia directa o difusión como por influencia indirecta o emulación-. En este proceso los actores regionales locales pudieron utilizar las herramientas provenientes de la cooperación para reforzar su posición, ganar agencia e institucionalizar objetivos que no habían logrado ser colocados.

Los tres ejes analizados en este trabajo presentan resultados diferentes. En el caso del fortalecimiento institucional se observa una búsqueda de la cooperación europea por incentivar formas institucionales que se aproximen a su propia experiencia. Las iniciativas implementadas siguieron las recomendaciones de la UE; sin embargo, no resultaron viables para el acuerdo mercosuriano porque no se trastocó la dinámica político-decisoria del bloque. Si bien se reconocen algunos casos en donde ese proceso se desarrolló, algunas de las instituciones propuestas (ParlaSur) o modificadas (SM) han sufrido alteraciones posteriores que se alejan del modelo y vuelven a concentrar de ejercicio del poder en los poderes ejecutivos nacionales.

En otras palabras, se generó institucionalidad “eficiente” (acorde a las recomendaciones europeas) que luego quedaron en desuso o vaciadas ya que las reglas de juego y las correlaciones de fuerza al interior del bloque no fueron trastocadas. No se logró el proceso de reforzamiento de esta nueva institucionalidad –fortalecida por medio de la cooperación– y su autonomización de los Estados Parte y las agencias con poder de decisión del MERCOSUR. En este sentido, se destaca que si bien el ParlaSur no ha sufrido modificaciones sustanciales en términos formales, aún carece de una agenda política relevante y con capacidad de influencia – o al menos supervisión– sobre las políticas del bloque.

En el caso de la agenda de educación superior se observa que para la temática que si contó con financiamiento (movilidad académica), la UE logró colocar sus intereses y demandas, moldeando la forma que finalmente adopta la política; mientras que, en la agenda de acreditación, primaron los intereses y objetivos de los actores locales, aun cuando las comunidades epistémicas en torno a este tema eran birregionales y se generaban presiones por la emulación.

En el caso de la agenda de ciencia y tecnología, se destacan dos cuestiones. Primero, esta iniciativa regional solo pudo ser alcanzada gracias al financiamiento obtenido de la cooperación –por lo tanto, reafirma las tesis de comprender a la UE como un agente federalizador (y/o aglutinador) externo–. Segundo, la CID de la UE en biotecnología para el sector de la agroindustria refuerza redes de conocimiento público-privadas que generan I+D que beneficia al donante, lo que cuestiona –al mismo tiempo– la idea de poder normativo ya que lo que hace es promover la acción conjunta (“integración”) a sus propios fines –siendo esto un caso de regionalismo regulatorio estatal, como plantea Robertson–.

Recapitulando en la idea de que los proyectos de cooperación siguen los ritmos de las negociaciones birregionales –y estas, a su vez, se entienden desde una lectura geopolítica y geoestratégica de todo el escenario global y multilateral–, el estadio actual de la cooperación europea en estas tres temáticas da cuenta de un pasaje hacia la bilateralización de la cooperación y la centralidad del componente comercial.

En el caso del FIDA, la cooperación para el MERCOSUR se da en un contexto en el que se busca alcanzar objetivos globales vinculados a la seguridad alimentaria. Sin embargo, diferentes actores proponen alcanzarlo a través de diferentes mecanismos: mientras algunos consideran que el desarrollo rural, la disminución de la pobreza en el campo y la agricultura familiar son claves en este sentido, otros apuestan a la promoción de nuevas tecnologías de producción y al incremento en la comercialización de productos agropecuarios. Así, la llegada del organismo a la región en general y al bloque en particular a finales de la década de 1990 no se da de forma aislada, sino que es paralela al surgimiento de otras organizaciones internacionales de alcance global o regional. De esta forma, el FIDA ocupa un lugar que otras organizaciones habían dejado vacío. Al mismo tiempo, la mayor atención a esta agenda se da

en contraposición a otro tipo de agendas vinculadas al ámbito agrícola y agropecuario, que son atendidas en algunos casos por otros actores de la cooperación internacional, pero que en gran medida ya estaban instaladas en las agendas políticas domésticas, aunque requerían de mayor financiamiento para su desarrollo. Un ejemplo en este sentido es el caso del programa BIOTECH Sur, que promueve otro tipo de prácticas vinculadas con la agricultura y la ganadería, no opuestas pero sí alejadas de los desarrollos que se dan en el marco de la agricultura familiar.

En el caso del FIDA también puede observarse claramente que la iniciativa de la REAF fue puesta en marcha, en gran medida, por la cooperación técnica y financiera recibida. La cooperación financiera vino a dar sostenimiento al trabajo técnico y político. La cooperación técnica, por su parte, resultó el aporte central, ya que dio forma a los mecanismos de trabajo al interior de la REAF y moldeó algunas de las temáticas insertas en su agenda, mientras que otras fueron colocadas en etapas sucesivas por los Estados o los propios agricultores que, a su vez, se fortalecían por medio de dicha cooperación.

En este sentido, al igual que ocurre con el caso de la UE, también parece cuestionarse la idea de poder normativo de la cooperación, en tanto se busca que los actores de la región se vean fortalecidos en el proceso de tal forma de poder continuar con las acciones emprendidas en el marco de la cooperación sin contar con ella. La reciente retirada del FIDA de la REAF y la permanencia de cuadros técnicos y algunos mecanismos de financiamiento en este sentido hace que sea necesaria una evaluación más profunda para analizar los resultados finales y los impactos reales de esta cooperación.

Referencias

Ayllón, Bruno (2007) “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales” en *Carta Internacional*, CIDOB, Octubre-2007.

Ayllón, Bruno (2015) “La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta” en Serbín, Andrés, Martínez, Laneydi y Ramazini Júnior, Haroldo (coord.) (2015) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 11.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.3, n.1, Junho/2018, pp. 173-205.

(134-170) Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/anuario-2015-web.pdf>

Bizzozero, Lincoln y Pastorino, Ana (1998) "La Comisión Parlamentaria Conjunta: una visión de su funcionamiento. Documento de síntesis", Seminario Perspectivas Institucionales del Mercosur: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta CEFIR, Junio 1998.

Börzel, Tanja y Risse, Thomas (2009). Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration. *Working Paper KFG The Transformative Power of Europe*, 26

Briceño Ruiz, José (2014). Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper* (2014/11).

Caetano, Gerardo y Bartesaghi, Ignacio (2014). La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea: ¿La última oportunidad? *Aldea Mundo*, 19(37), 9-24.

Contreras Cortés, María de los Angeles, de Lombaerde, Philippe, y Sampaio, Leticia (2015). El MERCOSUR y la Unión Europea: ¿qué queda del poder normativo? En Giovanni Molano Cruz (Ed.), *La Unión Europea en América Latina y el Caribe (1945-2012)* (pp. 302-332). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Ferrer, Aldo (2008) "Densidad Nacional y Densidad Regional." *Revista Densidades*, Nro. 1, pp. 7-11.

Galán Gómez, Manuel y Sanahuja, José Antonio (1999) *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.

Giacalone, Rita (2017). Situación y perspectivas de la Comunidad Andina (CAN) a principios del siglo XXI. *Aldea Mundo* (30), 9-20.

Giarraca, Norma, y Cloquell, Silvia (Eds.) (1998). *Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena.

Gras, Carla, y Hernandez, Valeria (Eds.) (2009). *La Argentina Rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

González, Leticia (2011) La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. *Densidades*(8), 59-78.

González, Leticia (2015) "Abordajes del sector agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de modelos en disputa". Presentado en las II Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales, IDAES- Universidad Nacional de General San Martín, 21 al 23 de octubre de 2015.

González, Leticia (2017) "Somos agricultores familiares. La noción de agricultura familiar como etiqueta para la acción política" X Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales argentinos y latinoamericanos. Organizadas por el Centro Interdisciplinario de

Estudios Agrarios (CIEA). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. 7 al 10 de noviembre de 2017.

Kern, Alejandra, y Weisstaub, Lara (2011). El debate sobre la cooperación sur-sur y su lugar en la política exterior argentina. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 27, pp. 83.

Kern, Alejandra (2015) La Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular como espacios de interacción entre la UE y América Latina (mimeo)

Mananashvili, Sergio (2015), The diffusion of the EU Asylum Acquis in the Eastern neighbourhood: a test for the EU's normative power. *European Foreign Affairs Review*, 20(2), 187-206

Márquez, Susana (2007), Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

Mattheis, Frank, y Wunderlich, Uwe. (2017). Regional actorness and interregional relations: ASEAN, the EU and Mercosur. *Journal of European Integration*, 39(6), 723-738.

Milani, Carlos (2012) Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, 25(65).

Perrotta, Daniela (2010) *Las agendas de educación superior y de ciencia y tecnología en el MERCOSUR: alcances y desafíos de la cooperación*. Documento de Trabajo del Área de Relaciones Internacionales, FLACSO ARGENTINA, N° 52, Disponible en http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/11/FLA_Doc522.pdf

Perrotta, Daniela (2014) La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(6), 177-206.

Perrotta, Daniela (2016) MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior. *Relaciones Internacionales*, 25(51), 21-42.

Porcelli, Emanuel (2009) El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, Año 3 nro.2, 39-56.

Puig, Juan Carlos (1989) "Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del Siglo XX." *Integración Latinoamericana* enero-febrero, pp. 40-62.

Robertson, Susan (2009) *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado en el panel "Constituting the Knowledge Economy: Governing the New Regional Spaces of Higher Education" de la Conferencia de la International Studies Association realizada en New York. from <http://www.bris.ac.uk/education/people/academicStaff/edslr/publications/slr30>

Sanahuja, José Antonio (2011) Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento iberoamericano*, (8), 195-222.

Sanahuja, José Antonio (2012) Las cuatro crisis de la Unión Europea. En Manuela Mesa (Ed.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013* (pp. 51-84). Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Sanahuja, José Antonio (2015) *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.

Soares de Lima, María Regina, Milani, Carlos y Echart, Enara (coords) (2016) *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Tokatlian, Juan Gabriel (2014) *Westphalia to Southphalia, Open Democracy*, 5 de noviembre, disponible en: <https://www.opendemocracy.net/juan-gabriel-tokatlian/westphaliato-southphalia> (último acceso 20 de febrero de 2018).

Vazquez, Mariana (2011) “El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”, en Caetano, Gerardo (coord.) *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR.

Ventura, Deisy de Freitas Lima (2005). *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea*: Fundación Konrad Adenauer Montevideo.

Fuente documental:

Comisión Europea. (2002). Documento de Estrategia Regional Mercosur 2002-2006.

Comisión Europea. (2007). Documento de Estrategia Regional Mercosur 2007-2013.

FAO (2000) *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma: FAO

FAO (2014) *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma: FAO

MERCOSUR. (1991). Tratado de Asunción.

MERCOSUR (1994). Protocolo de Ouro Preto.

MERCOSUR (1997) Decisión CMC N° 20/97. Acuerdo de Cooperación entre la Comisión Parlamentaria Conjunta y la Comisión Europea.

MERCOSUR (2002) Protocolo de Olivos para la resolución de controversias.

MERCOSUR (2003). Decisión CMC N° 26/03. Plan de Trabajo 2004-2006.

MERCOSUR (2004). Resolución GMC N° 11/04. Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR.

MERCOSUR (2005a). Decisión CMC N° 02/05. Mecanismo de Intercambio de Información entre la Secretaría del MERCOSUR y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

MERCOSUR (2005b). Resolución GMC N° 58/05. Convenio de Financiación MERCOSUR-UE Programa de Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR-BIOTECH ALA/2005/017-350.

PERROTTA, Daniela Vanesa; GONZÁLEZ, Leticia; PORCELLI, Emanuel; MARY, Sabrina.
La cooperación internacional al desarrollo: el MERCOSUR como receptor.

MERCOSUR (2006). Resolución GMC N° 43/06. Convenio de Financiación para el Proyecto "Apoyo a la Instalación del Parlamento MERCOSUR" ALA/2006/18-200.

MERCOSUR (2008) Resolución GMC N° 62/08. Addendum N° 1 al Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR para el Proyecto "Apoyo a la Instalación del Parlamento del MERCOSUR".

MERCOSUR (2015) Decisión CMC N° 15/15. Normas Generales para Funcionarios MERCOSUR.

Programa FIDAMercosur – CLAEH (2015) “De la visión a la acción”. FIDA MERCOSUR.

REAF (2006). *Publicación para la VI REAF. 5 aL 8 de diciembre de 2006.* Porto Alegre.