

CAPÍTULO 3

LA COOPERACIÓN INTRA-MERCOSUR: ANÁLISIS DE SIETE SECTORES

En esta sección se presenta un análisis de los principales elementos (cuantitativos y cualitativos) de las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR que tuvieron lugar en siete sectores del proceso de integración: agricultura familiar, ciencia y tecnología, educación, género, integración productiva, medio ambiente, y salud; entre los años 2005 y 2015. El análisis tiene como finalidad identificar y caracterizar distintas iniciativas de cooperación técnica horizontal que tienen lugar entre los Estados Partes del MERCOSUR, en el marco de la Política de Cooperación Internacional del bloque, durante el período de tiempo determinado.

Para ello, en primer lugar, se presenta la delimitación conceptual de la Cooperación Sur-Sur MERCOSUR que sirve de marco al presente estudio, se hace referencia al proceso realizado para la selección de las fuentes y los sectores a ser analizados, y se presenta la metodología utilizada para el relevamiento de la información, incluyendo precisiones conceptuales respecto a las principales variables reseñadas. Se señalan, asimismo, las principales limitaciones que presenta el estudio.

A continuación, se realiza un análisis general del total de iniciativas relevadas, según variables seleccionadas, como son el origen de las iniciativas, su tipología, las fuentes de financiamiento, y los actores interviniéntes.

Para finalizar, se presenta un análisis detallado de las principales características de las iniciativas de cooperación que tienen lugar en cada uno de los sectores relevados. durante el período 2005-2015. El análisis incluye una referencia a los principales elementos característicos del sector, como son su institucionalidad y agenda de trabajo, que permiten dar marco a las iniciativas de cooperación horizontal implementadas.

3.1. Delimitación conceptual de la Cooperación Sur-Sur MERCOSUR

A comienzos del año 2016 la Presidencia Pro Tempore de Uruguay (PPTU) estimó conveniente la realización de un estudio sobre *La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR* a fin de visibilizar el aporte de esta modalidad de cooperación internacional al proceso de integración regional, teniendo en cuenta la importancia creciente que la misma ha adquirido en el correr de los últimos años. En tal sentido, las Coordinaciones Nacionales del Grupo de Cooperación Internacional reunidas en su XII Reunión Ordinaria (Montevideo, 6-7/05/2016) acordaron avanzar en el estudio propuesto y solicitaron a la UTCI que la elaboración de una propuesta de abordaje metodológico y de contenidos temáticos para el referido estudio.

En su XIII Reunión Ordinaria (Montevideo, 02-03/06/2016), las Coordinaciones Nacionales del GCI analizaron la propuesta circulada por la UTCI y, a efectos de avanzar en la realización del estudio “*acordaron trabajar en una definición de la cooperación intra-MERCOSUR que incorpore el acervo conceptual de la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR y del espacio iberoamericano*”.

En la XIV Reunión Ordinaria del GCI (Buenos Aires, 17-18/04/2017), la UTCI presentó una propuesta para la delimitación conceptual de la **Cooperación Sur-Sur MERCOSUR (CSSM)**. Con base en ello, el GCI acordó que, a los fines del presente estudio, se utilice la siguiente definición de CSSM:

“Una modalidad de cooperación horizontal sur-sur en el cual participan como mínimo dos países del bloque (Estados Partes y Asociados) cuyo objetivo es contribuir a la consolidación del proceso de integración, reducir las asimetrías entre los países, y/o fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de cada uno de los miembros. Su ejecución se establece a partir de programas, proyectos y/o acciones, los cuales son acordados en el ámbito de los órganos y foros del MERCOSUR mediante los mecanismos institucionales y normativos vigentes en el bloque. En su implementación pueden participar, eventualmente, otros actores extra-regionales con el fin de brindar apoyo técnico y/o financiero a las iniciativas de CSSM”.

Cabe señalar que esta conceptualización abarca las definiciones sobre la CSSR contenidas en los “Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, elaborados en el marco del PIFCSS (ver Capítulo 1), así como las definiciones y principios contenidos en la Decisión CMC N° 23/14 “Cooperación en el MERCOSUR” (Ver Capítulo 2).

La misma intenta comprender las iniciativas de cooperación horizontal que tienen lugar entre los países del MERCOSUR, **independientemente de su fuente de financiamiento** por lo que, como se podrá apreciar en los siguientes apartados, en varias de las acciones relevadas participa un tercer actor extra-regional (por lo general, un organismo internacional, país o grupo de países), a través de contribuciones financieras y/o técnicas.

Es preciso señalar también que, si bien la modalidad de cooperación intra-MERCOSUR definida en la Decisión CMC N° 23/14 comprende solamente las acciones que son llevadas a cabo mediante la asociación de dos o más Estados Partes, la definición utilizada para la realización del presente trabajo comprende también las iniciativas de cooperación en las cuales participan los **Estados Asociados**, teniendo en cuenta que, durante el proceso de relevamiento de los datos, se pudo identificar que estos países participan en el diseño e implementación de acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR (principalmente en algunos sectores como se verá más adelante).

3.2. Proceso de identificación de las fuentes y los sectores para la realización del estudio

En la XIII Reunión Ordinaria del GCI, las Coordinaciones Nacionales solicitaron a la UTCI que *“en base a un relevamiento preliminar de acciones e iniciativas de cooperación horizontal desarrolladas en el marco de los órganos y foros del MERCOSUR, identifique y circule para conocimiento de las Coordinaciones Nacionales del GCI, [...], algunos sectores pilotos en los cuales se podría basar el referido estudio [Estudio 2. Cooperación intra-MERCOSUR]”*.

Factores tomados en cuenta para la identificación de los sectores: A fin de proponer a las Coordinaciones Nacionales del GCI algunos sectores sobre los cuales podría basarse el Estudio sobre *La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR*, la UTCI analizó aquellos sectores en los cuales podrían tener lugar iniciativas de CSSM teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Órganos y/o foros que cuentan con recursos propios para la financiación de proyectos y acciones, como por ejemplo Fondos MERCOSUR constituidos con recursos de todos los Estados Partes vinculados a una temática específica (por ejemplo: Fondo del Sector Educativo del MERCOSUR y Fondo para la Agricultura Familiar del MERCOSUR);
- Órganos y/o foros que son o fueron beneficiarios de proyectos de cooperación internacional financiados con recursos de la cooperación extra-MERCOSUR (por ejemplo: Unión Europea, AECID, BID, cooperación alemana, etc.);
- Órganos y/o foros que cuentan con páginas web propias en donde se brinda información sobre las actividades y/o proyectos desarrollados en el ámbito de dicho sector; y/o
- Sectores identificados en los Informes de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica del PIFCSS en donde tienen lugar iniciativas de Cooperación Sur-Sur Regional.

Sectores analizados: Con base en los factores mencionados en el punto anterior se realizó un análisis de los siguientes sectores:

- Agricultura Familiar.
- Educación.
- Integración productiva.
- Salud.
- Medio Ambiente.
- Trabajo.
- Género.
- Ciencia y tecnología.
- Cultura.

Período preliminar analizado: A efectos de la propuesta preliminar se analizaron las Actas y documentos de los órganos mencionados en el punto anterior, para el período 2012 – 2015.

Fuentes preliminares utilizadas: Para la presentación de una propuesta, la UTCI realizó un análisis documental, principalmente Actas y Anexos aprobados en el ámbito de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR con competencia para tratar las áreas temáticas mencionadas en el punto anterior. De acuerdo con la estructura institucional del MERCOSUR vigente, se realizó un análisis de los documentos emanados de los siguientes órganos de trabajo:

Cuadro 3.1. Órganos y foros del MERCOSUR analizados para la propuesta preliminar. Período 2012-2015.

SECTOR	ÓRGANO/FORO
Agricultura familiar	Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF).
Ciencia & Tecnología	Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT).
Cultura	Reunión de Ministros de Cultura (RMC) y Comité Coordinador Regional de la RMC (RMC/CCR).
Educación	Reunión de Ministros de Educación (RME) y Comité Coordinador Regional (RME/CCR).
Género	Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) y Reunión Especializada de la Mujer (REM)
Integración Productiva	Subgrupo de Trabajo N° 14 “Integración Productiva” (SGT N° 14) y Grupo de Integración Productiva (GIP).

Medio Ambiente	Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMA) y Subgrupo de Trabajo N° 6 “Medio Ambiente” (SGT N° 6).
Salud	Reunión de Ministros de Salud (RMS), Comité Coordinador de la RMS (RMS-CC) y Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud” (SGT N° 11).
Trabajo	Reunión de Ministros de Trabajo (RMT), Subgrupo de Trabajo N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” (SGT N° 10), Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM), Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE), y Comisión Socio-laboral del MERCOSUR (CSLM).

Fuente: Elaboración propia.

Para cada sector o área temática se analizó la documentación emanada de las [reuniones plenarias](#), es decir aquellas reuniones de órganos con dependencia directa de algún órgano decisorio del MERCOSUR y con competencia para entender en las áreas temáticas abordadas en el presente relevamiento preliminar. En los casos en los cuales se identificaron iniciativas de CSSM según la información contenida en el Acta, se procedió a revisar la documentación adjunta referida al tema y las páginas web de los sectores seleccionados (en caso de existir), a fin de obtener información adicional sobre las características del programa, proyecto y/o acción identificada.

Características de las iniciativas identificadas: A efectos del presente relevamiento, se tomaron en cuenta aquellas iniciativas que cumplieran con las siguientes características:

- a) Ser iniciativas que cumplen con algunos de los siguientes objetivos regionales²⁹: 1) profundizar la integración regional; 2) fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque; 3) reducir las asimetrías entre los países; y/o 4) intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, y políticas públicas.
- b) Ser iniciativas de cooperación aprobadas y formalizadas en el ámbito de órganos y foros del MERCOSUR, mediante los mecanismos institucionales y normativos vigentes en el bloque.
- c) Ser iniciativas de cooperación en las cuales participaron por lo menos dos Estados Partes del MERCOSUR, y eventualmente, Estados Asociados.
- d) Ser iniciativas de cooperación implementadas a través de programas, proyectos y/o acciones según las definiciones propuestas en el documento “Abordaje metodológico y contenidos temáticos del estudio”, presentado en la XIII Reunión Ordinaria del GCI.
- e) Ser iniciativas de cooperación que se encuentran en fase de implementación o que ya han sido ejecutadas y finalizadas.
- f) Ser iniciativas de cooperación financiadas con recursos de:
 - Estados Partes, y eventualmente Estados Asociados, ya sea a través de fondos públicos provenientes de instituciones del Gobierno (Ministerios, Institutos, etc.), o Fondos MERCOSUR integrados con aportes de todos los países (por ejemplo: Fondo para la Agricultura Familiar³⁰ y Fondo Educativo del MERCOSUR³¹).

²⁹ Artículo 1 de la Decisión CMC N° 23/14 “Cooperación en el MERCOSUR”.

³⁰ Decisión CMC N° 45/08.

³¹ Decisión CMC N° 33/04.

- Otros actores como organismos internacionales o terceros países, que actúan en el rol de segundo oferente y, de conformidad con los criterios propuestos por la SEGIB para las iniciativas de cooperación triangular (SEGIB, Guía Orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica: 2015).

Propuesta de sectores: Los sectores identificados conforme la metodología señalada anteriormente fueron incluidos en el documento “Propuesta de definición de Cooperación Sur-Sur MERCOSUR e identificación de sectores pilotos” y sometidos a consideración del GCI (presentado en la XIV Reunión Ordinaria del GCI - Buenos Aires, 17 y 18 de abril de 2017, Anexo V del Acta Nº 01/17).

Ampliación de fuentes: De la revisión de este documento, el GCI solicitó a la UTCI la realización de una ampliación de las fuentes para la elaboración del estudio, con el fin de enriquecer el documento preliminar presentado. En tal sentido, en la II Reunión Extraordinaria del GCI (15/12/2017, sistema de videoconferencias) la UTCI presentó el documento “Acciones de cooperación horizontal intra-MERCSOUR. Período 2005-2015. Ampliación de Fuentes” (Anexo del Acta Nº 02/17 Ext.), en el cual se propusieron las siguientes nuevas fuentes para la realización del estudio:

- Normativa MERCOSUR (Decisiones, Resoluciones y Recomendaciones).
- Programas de Trabajo de los órganos del MERCOSUR, aprobados por el Grupo Mercado Común.
- Documentos anexos a las Actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los órganos del MERCOSUR (documentos informativos y de trabajo).
- Actas y documentos anexos de los foros dependientes de las reuniones plenarias de los órganos del MERCOSUR (Comisiones, Comités, Grupos de Trabajo, etc.).
- Documentos de los Proyectos financiados por países y/u organismos internacionales, y por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (Perfil de Proyecto, Plan Operativo General, Plan Operativo Anual, Plan de Adquisiciones, informes de seguimiento y de gestión, evaluaciones, auditorías, etc.).
- Páginas web de los órganos del MERCOSUR y/o de los socios cooperantes, y otras páginas web con información relevante sobre las acciones de cooperación.

Cabe señalar que, de acuerdo con lo solicitado por el GCI, la ampliación de las fuentes utilizadas para el relevamiento incluye el análisis de las actividades llevadas a cabo en el marco de los proyectos financiados por distintos organismos y/o países cooperantes del MERCOSUR (Unión Europea, AECID, Alemania, entre otros), así como de los proyectos implementados con recursos del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Sectores seleccionados para la realización del estudio: Conforme las nuevas fuentes presentadas y el relevamiento preliminar realizado, el siguiente estudio se basa en el análisis de los siguientes siete sectores:

1. Agricultura Familiar.
2. Ciencia y Tecnología.
3. Educación.
4. Género.
5. Integración Productiva.

6. Medio Ambiente.
7. Salud.

A fin de comprender las principales características y la diversidad de tipo de iniciativas de cooperación técnica horizontal que tienen lugar en cada uno de los sectores arriba mencionados, se incluye en el Apartado 3.5. una breve reseña sobre los principales aspectos normativos e institucionales de los órganos y foros vinculados a los sectores analizados, teniendo en cuenta que, en ocasiones, las dinámicas organizacionales y el marco normativo de los distintos órganos y foros, influyen en el diseño e implementación de las iniciativas de cooperación horizontal que tienen lugar en su ámbito.

3.3. Metodología para el relevamiento y sistematización de la información

La **identificación y caracterización** de las iniciativas de cooperación técnica horizontal que tuvieron lugar entre los años 2005-2015, en el ámbito de los sectores seleccionados, se realizó con base en un **mapeo documental**, a partir del análisis cualitativo de las fuentes mencionadas en el apartado anterior.

Para cada sector o área temática, se analizó la documentación emanada de las **reuniones plenarias**, es decir aquellas reuniones de órganos con dependencia directa de algún órgano decisivo del MERCOSUR y con competencia para entender en las áreas temáticas identificadas; así como la documentación emanada de los **foros dependientes**, tales como Grupos de Trabajo, Comisiones Intergubernamentales, Grupos Ad Hoc, Mesas técnicas, entre otros.

En los casos en los cuales se identificaron iniciativas de cooperación técnica intra-MERCOSUR según la información contenida en el Acta, se procedió a revisar la documentación adjunta referida al tema, así como las páginas web de los sectores seleccionados (en caso de existir), a fin de obtener información adicional sobre las características y principales elementos del programa, proyecto y/o acción identificada.

Durante la etapa de relevamiento, las iniciativas identificadas fueron volcadas a un **primer cuadro de acciones**, en el cual se registró toda la información que había sido posible obtener sobre las acciones, junto al título de la misma, según las distintas fuentes señaladas.

Una vez consolidada toda la información, se realizó un **segundo cuadro de acciones**, por cada uno de los sectores relevados, en el cual se sistematizó la información según las siguientes variables:

- **Título:** nombre del programa/proyecto/acción ejecutado.
- **Origen de la acción - aislada o asociada a proyecto:** las acciones aisladas refieren a iniciativas presentadas en el ámbito de los órganos de trabajo del MERCOSUR (por un Estado Partes o por la Presidencia Pro Tempore correspondiente, entre otros); y las acciones asociadas a proyectos refieren a actividades ejecutadas en el marco de un programa o proyecto de cooperación.
- **Tipo:** tipología bajo la cual fue clasificada la iniciativa.
- **Fecha:** fecha de inicio y de fin de la acción.
- **Lugar:** país de realización de la acción.

- **Financiamiento/Organización:** actor/es encargado/s de la organización y/o del financiamiento de las iniciativas.
- **Participantes:** actores que participaron y se beneficiaron de la iniciativa.
- **Observaciones:** otros datos de interés general, entre ellos información de los objetivos generales y específicos del programa/proyecto/acción.

Cabe señalar que, a los efectos del presente estudio, las iniciativas fueron clasificadas como programas, proyectos y/o acciones, de conformidad con las definiciones establecidas en el Glosario de Términos elaborado por la SEGIB, a saber:

- **Programa:** Conjunto de proyectos orientados a la consecución de un mismo objetivo. En ocasiones implica, además y simultáneamente, a varios destinatarios.
- **Proyecto:** Conjunto de acciones interrelacionadas encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores y/o temas. Posee los siguientes elementos: periodo de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, programa en que se inserta; e igualmente, un mecanismo de seguimiento y evaluación, aprobado en un marco de cooperación (comisión mixta, acuerdo interinstitucional, acuerdos generales de cooperación, o similares).
- **Acción:** Representa una expresión concreta y acotada de la cooperación internacional. Se ejecuta puntualmente, por una sola vez, a través de variantes específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.) (Glosario de Términos de SEGIB).

Por su parte, bajo la variable **tipología**, las acciones de cooperación intra-MERCOSUR fueron clasificadas según los siguientes criterios:

- **Asistencia técnica:** apoyo para fortalecer capacidades y desarrollar competencias mediante el asesoramiento y/o el acompañamiento institucional.
- **Campaña:** conjunto de actividades o trabajos que se realizan en un período de tiempo determinado, con el fin de alcanzar un objetivo.
- **Capacitación:** conjunto de actividades didácticas para ampliar conocimientos, habilidades y actitudes.
- **Concurso:** prueba en la que distintos candidatos compiten por obtener un premio.
- **Estudio:** co-elaboración de trabajos analíticos / de investigación que se realizan a fin de aumentar los conocimientos sobre determinada materia.
- **Feria-Exposición:** evento de carácter social, cultural, comercial, entre otros, que se realiza durante un cierto período de tiempo, con el fin de exponer productos y/o servicios, vinculados a un tema o propósito común; intercambiar información y/o generar negocios.
- **Seminario-Taller:** organización de reuniones especializadas en las que se desarrolla en profundidad un tema determinado; los oradores son especialistas que exponen su punto de vista desde su área específica e interactúan entre sí y con los participantes.
- **Visita-Pasantía:** actividad práctica laboral que se realiza para adquirir experiencia de campo.

Un aspecto importante a considerar refiere a la **forma de contabilizar** las acciones en aquellos casos en que, según la documentación disponible, se constataba la existencia de distintas ediciones o modalidades de implementación de la misma acción (por ejemplo, distintas ediciones de un concurso o intercambios de docentes y estudiantes entre distintas Universidades y sobre

diferentes temas, entre otros). En estos casos se optó por realizar el registro de las acciones conforme los siguientes criterios:

- a) En caso de existir distintas ediciones o modalidades de implementación de una misma acción, ya sea porque refirieran a distintos temas o que en ellas participaran distintos actores o se encontraran involucrados diferentes instituciones (entre otros factores), se procedió a contabilizar una iniciativa por cada una de las ediciones o modalidades de implementación. De esta forma, por ejemplo, en el marco del Sistema de Pasantías del Proyecto PASEM (ver apartado 3.5.3.) se registraron 25 visitas-pasantías (por tanto, 25 acciones) ya que en la documentación relevada se disponía de información sobre cada una de las pasantías realizadas, pudiéndose constatar que cada una de ellas versó sobre distintas temáticas y tuvieron lugar entre distintas Universidades de los países del MERCOSUR.
- b) En caso de que se pudiera constatar la existencia de una iniciativa de cooperación intra-MERCOSUR pero no fuera posible determinar las características y principales elementos de las distintas ediciones o modalidades de implementación, se procedió a contabilizar dicha iniciativa como una única acción. En tal sentido, por ejemplo, en el ámbito del Programa MARCA se pudo constatar la existencia de intercambios de docentes e investigadores entre Instituciones de Educación Superior como una de las actividades del proyecto, pero no fue posible determinar las características de cada uno de los intercambios realizados, por lo que, a efectos del presente trabajo, dichos intercambios fueron contabilizados como una sola acción (“Intercambio de docentes e investigadores entre Instituciones de Educación Superior”).

3.4. Principales limitaciones del estudio

La principal limitación del presente estudio se encuentra vinculada al tipo de fuente utilizada ([fuentes secundarias](#)) durante la etapa de identificación y recolección de datos (actas, documentos, páginas web, entre otros), ya que la documentación emanada de las reuniones de trabajo de los órganos y foros del MERCOSUR, si bien intenta reflejar los intercambios producidos entre las distintas delegaciones, no siempre detallan en forma precisa las acciones de cooperación horizontal que tienen lugar en el ámbito de dichos foros. Por otra parte, algunos documentos se registraban como faltantes en el Archivo Oficial del MERCOSUR (Secretaría del MERCOSUR) lo que dificultó, en ocasiones, la obtención de información complementaria sobre las acciones llevadas a cabo (por ejemplo, la falta de anexos al Acta donde se hacía referencia a una acción conforme lo mencionado en el cuerpo del Acta). De la misma forma, la imposibilidad de acceder a algunos documentos vinculados a los proyectos de cooperación internacional (perfiles de proyectos, Plan Operativo Global, Plan Operativo Anual, informes de seguimiento, auditorías, entre otros), dificultó también determinar con exactitud información relevante de las acciones.

Por tal motivo, es importante destacar que, el presente trabajo, [no se encuentra exento de omisiones o duplicaciones de información](#), principalmente en lo que refiere al número y características de las iniciativas identificadas, por lo que los datos aquí presentados deberán ser evaluados a la luz de las limitaciones arriba mencionadas. No obstante, se estima que el mismo representa una aproximación al estudio de las acciones de cooperación técnica horizontal que tiene lugar en el ámbito del MERCOSUR, pudiéndose extraer de las acciones relevadas información de interés, principalmente, respecto a los aportes y capacidades instaladas como consecuencia de esta cooperación (ver Capítulo 4).

En atención a ello, se estima que este estudio podría ser complementado, en una segunda etapa, a través de la realización de [entrevistas a actores clave](#) de cada uno de los sectores analizados, en el entendido de que éstos podrían facilitar información relevante en cuanto al número y características de las iniciativas de cooperación técnica horizontal que tuvieron lugar en el MERCOSUR, durante el período bajo análisis, que no pudieron ser detectadas mediante el análisis de las fuentes utilizadas en el presente trabajo.

La consulta directa con estos informantes claves podría ser relevante para obtener información “de primera mano” sobre las iniciativas llevadas a cabo durante el período analizado y sus principales características, lo que permitiría determinar con mayor exactitud la pertinencia de su inclusión o no en el presente estudio. En tal sentido, algunas iniciativas que *a priori* fueron clasificadas dentro de la modalidad de CSSM e incluidas en el presente trabajo podrían, en siguientes fases del estudio, ser clasificadas bajo otra modalidad de cooperación. De igual manera, podrían surgir nuevas iniciativas que, si bien no fueron identificadas en las fuentes relevadas para el presente estudio, podrían posteriormente ser incluidas conforme la información proporcionada por los informantes claves.

3.5. Iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR: análisis general de los siete sectores

3.5.1. Total de iniciativas

Según el relevamiento realizado, se pudo constatar que durante el período 2005 y 2015 tuvieron lugar un total de [610 iniciativas](#) de cooperación técnica intra-MERCOSUR, en los siete sectores relevados, conforme el siguiente detalle:

Cuadro 3.2.: Total de iniciativas de cooperación técnica intra-MERCOSUR, en siete sectores (por cantidad de iniciativas). Período 2005-2015.

SECTOR	CANTIDAD DE ACCIONES DE CSSM
Agricultura familiar	126
Ciencia & Tecnología	88
Educación	168
Género	26
Integración productiva	37
Medio Ambiente	33
Salud	132
Total	610

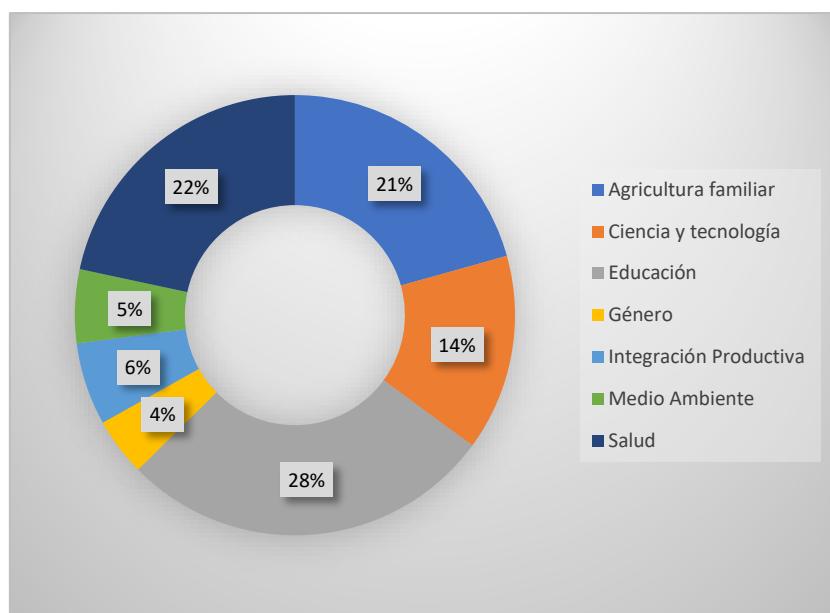
Fuente: Elaboración propia

En el **Anexo** se adjunta información sobre cada una de las iniciativas, sistematizadas en siete cuadros (uno por cada sector), incluyendo el nombre de la iniciativa, su origen (iniciativa aislada o vinculada a un proyecto de cooperación) y su año de implementación (en caso de no existir información se registra como N/D= no disponible).

Existen tres sectores que, en forma predominante, dan cuenta del mayor número de acciones de cooperación intra-MERCOSUR llevadas a cabo entre los años 2005-2015, a saber: el sector

educación (168 acciones), el sector salud (132 acciones), y el sector agricultura familiar (126 acciones). En su totalidad, estos tres sectores registran casi el 70% de las acciones relevadas, correspondientes a un total de 426 iniciativas. Por su parte, existen otros tres sectores (medio ambiente, género e integración productiva) que, si bien muestran un número significativo de acciones de cooperación técnica intra-MERCOSUR, estas representan solamente el 15% del total relevado en el presente estudio. Mientras tanto, el sector de ciencia y tecnología se encuentra en una situación intermedia respecto a los demás sectores, dando cuenta del 14% del total de las iniciativas identificadas.

Gráfico 3.1.: Total de iniciativas de cooperación técnica intra-MERCOSUR, en siete sectores (en porcentaje). Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia

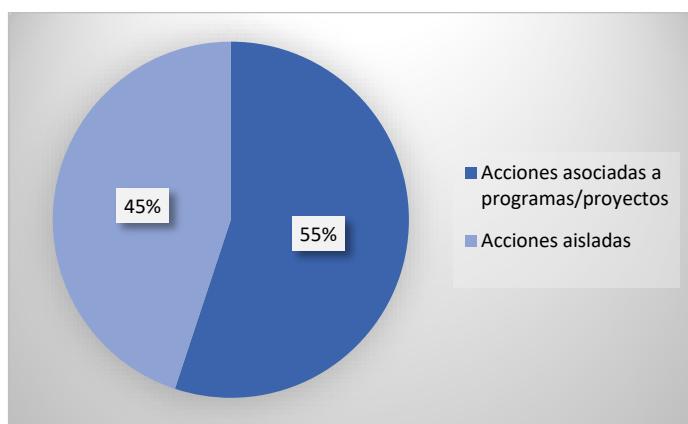
3.5.2. Acciones de cooperación horizontal según origen (en el marco de programas/proyectos o aisladas)

Según el origen de las acciones identificadas, se pudo constatar que algunas iniciativas constituyen actividades previstas en el marco de **programas y/o proyectos** de cooperación que, en conjunto con otras actividades (o iniciativas), permiten alcanzar los objetivos establecidos en los mismos. Sin embargo, existen otras acciones que han sido diseñadas e implementadas en forma **aislada**, es decir, que no se encuentran asociadas a un programa y/o proyecto en particular, sino que las mismas son el resultado de las sinergias producidas en el ámbito de las reuniones de trabajo de los órganos del MERCOSUR o son propuestas presentadas por algún/os Estado/s Parte/s o por el país en ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR.

Según esta variable, se pudo constatar que, durante el período 2005 a 2015, un total de **336 acciones** de cooperación técnica tuvieron lugar en el marco de programas y/o proyectos de cooperación (aproximadamente el 55% del total de acciones identificadas), mientras que el resto

de las acciones (274 en total) fueron diseñadas e implementadas en forma aislada (no vinculadas a programas/proyectos), correspondiente a aproximadamente el 45% del total relevado.

Gráfico 3.2.: Porcentaje de acciones asociadas a programas/proyectos y de acciones aisladas.
Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia

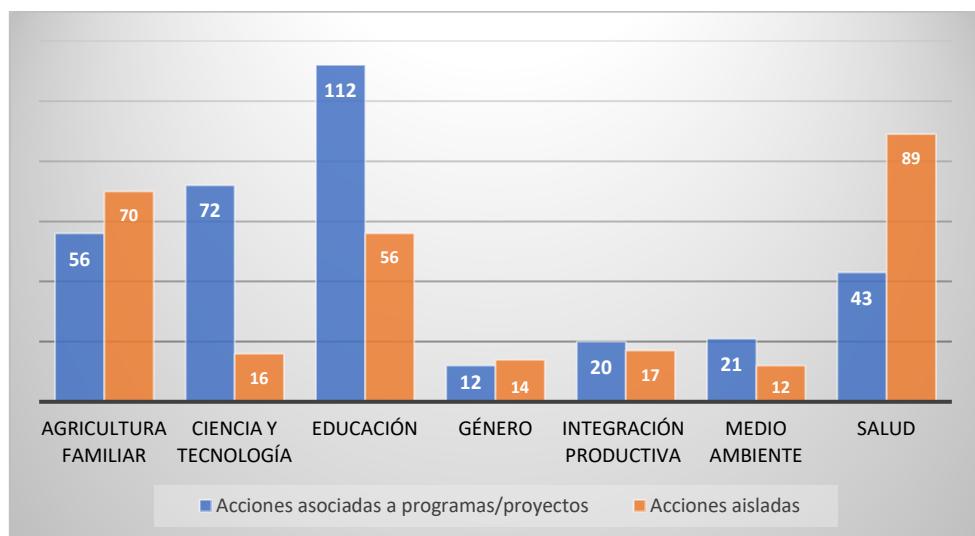
Estos datos (mayor cantidad de acciones implementadas en el marco de programas y/o proyectos en relación con las acciones implementadas en forma aislada) permiten dar cuenta de la importancia que adquiere para la cooperación regional el diseño e implementación de programas y/o proyectos de cooperación, ya sea en su modalidad intra o extra-MERCOSUR, ya que los mismos han demostrado ser instrumentos valiosos para **potenciar los intercambios técnicos horizontales** entre los países del bloque. Se estima que el esfuerzo que conlleva la planificación, el diseño y la ejecución de un proyecto o programa de cooperación internacional implica *per se* un compromiso de los países en la implementación de acciones de cooperación técnica horizontal, favoreciendo a través de ellos un mayor intercambio de conocimientos y saberes entre los Estados Partes.

Cabe señalar, no obstante, que si se realiza un análisis de cada sector por separado, las conclusiones respecto a este dato pueden variar, ya que cada uno de ellos muestra un comportamiento diferente respecto al origen de las iniciativas de cooperación técnica intra-MERCOSUR. Por un lado, existen tres sectores (agricultura familiar, género y salud) en donde el número de acciones ejecutadas en forma aislada fue mayor a aquellas acciones asociadas a programas/proyectos de cooperación, mientras que, por el contrario, los sectores de ciencia & tecnología, educación, medio ambiente e integración productiva registran un número mayor de acciones asociadas a programas/proyectos respecto a las acciones aisladas.

Sin embargo, tal como se muestra en el gráfico a continuación, se pudo constatar que los sectores de género e integración productiva muestran una diferencia pequeña entre las acciones aisladas y aquellas asociadas a proyectos/programas (en género la diferencia es de dos acciones y en integración productiva de tres acciones), mientras que en el resto de los sectores la distancia entre las acciones aisladas y aquellas cuyo origen se vincula a un programa/proyecto de cooperación, es significativamente grande, registrándose incluso sectores (ciencia & tecnología, educación, medio ambiente y salud) donde la distancia entre ambos tipos de acciones es casi el

doble o más del doble. En estos últimos casos el análisis y la referencia al origen de las acciones guardan una mayor importancia.

Gráfico 3.3: Acciones asociadas a programas/proyectos y acciones aisladas, por sector.
Período 2005-2015.

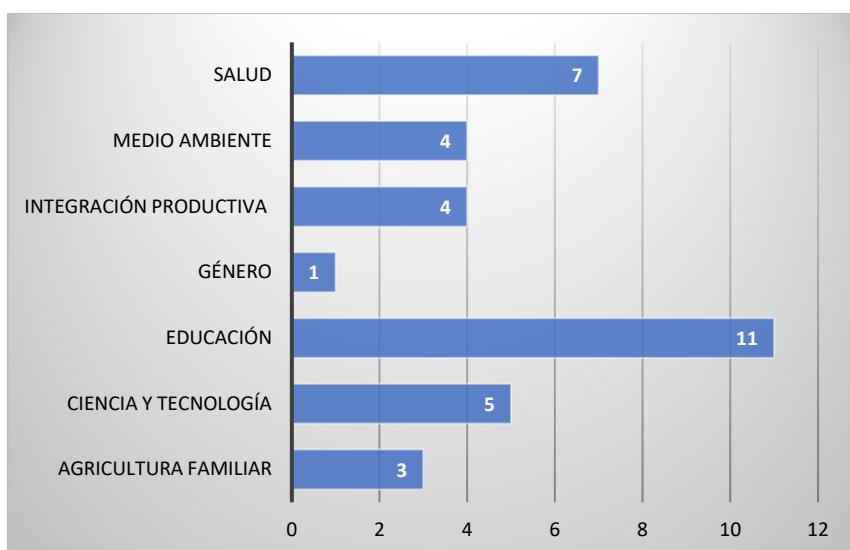


Fuente: Elaboración propia

El motivo detrás de estas diferencias podría guardar relación con la existencia o no de un Fondo propio de recursos para el financiamiento de las iniciativas que surjan en el ámbito de las reuniones de trabajo de los órganos del MERCOSUR, como es el caso del sector agricultura familiar que, a través de los años, ha logrado subvencionar distintas acciones de cooperación técnica horizontal con recursos del Fondo de Agricultura Familiar (FAF), el cual se encuentra operativo desde el año 2012. En otros casos, el financiamiento de proyectos por parte de socios cooperantes, en su mayoría extra-regionales, cuyas prioridades se enmarcan en algunos de los sectores relevados en el presente estudio, como integración productiva, medio ambiente, ciencia & tecnología y educación, entre otros, podría explicar el hecho de que en estos sectores existe una mayor tendencia a la implementación de acciones de cooperación técnica horizontal en el marco de programas/proyectos. Sin embargo, esta hipótesis debería ser confirmada mediante el contacto directo con informantes claves de cada uno de los sectores.

En lo que respecta al número total de [programas/proyectos](#) ejecutados entre los años 2005-2015 y en cuyo marco tuvieron lugar acciones de cooperación técnica intra-MERCOSUR, el mismo asciende a [35](#) en el total de los sectores relevados, tal como se muestra en el siguiente gráfico, discriminados, a su vez, por sector:

Gráfico 3.4.: Programas y/o proyectos por sector, con acciones de cooperación técnica intra-MERCOSUR. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Los sectores de **educación** y **salud** son aquellos que muestran un mayor número de programas y/o proyectos ejecutados durante los años 2005-2015 que cuentan dentro de sus actividades con acciones de cooperación intra-MERCOSUR, siendo a su vez los sectores que dan cuenta de casi la mitad de las acciones de cooperación técnica durante el período analizado (ver punto 4.2.1.). El resto de los sectores (agricultura familiar; ciencia y tecnología; género; integración productiva y medio ambiente) registran un número igual o inferior a 5 programas/proyectos con acciones de cooperación intra-MERCOSUR.

En el siguiente cuadro se listan cada uno de los programas/proyectos por sector, con acciones de cooperación intra-MERCOSUR implementadas entre los años 2005-2015.

Cuadro 3.3: Programas y/o proyectos con acciones de cooperación intra-MERCOSUR.
Período 2005-2015.

SECTOR	TITULO DE PROGRAMA O PROYECTO
Agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none">• Programa Regional de Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Género de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (Fase I y II).• Programa de Intercambio de experiencia del modelo de gestión de la política de compras públicas de la agricultura familiar.• Programa Regional de Juventud – Curso de Formación de Jóvenes Rurales.
Ciencia & Tecnología	<ul style="list-style-type: none">• Programa MERCOSUR de Incubadoras de Empresas (PMI).• Proyecto “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR – BIOTECH”.• Proyecto “Apoyo a la Sociedad de la Información en el MERCOSUR – MERCOSUR Digital”.• Proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la salud”.• Centro de Biología Estructural del MERCOSUR (CEBEM).
Educación	<ul style="list-style-type: none">• Proyecto: Parlamento Juvenil del MERCOSUR.

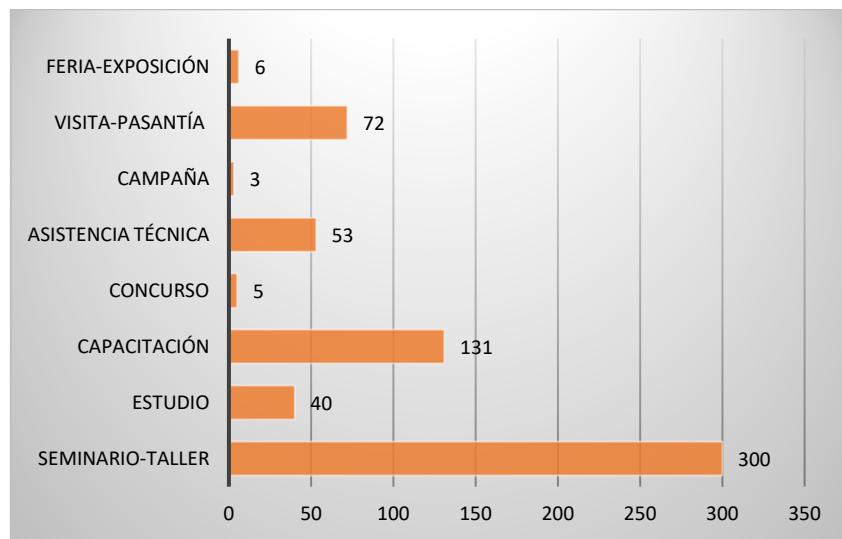
	<ul style="list-style-type: none">• Programa Escuelas Bilingües de Frontera (PEBF).• Programa Caminos del MERCOSUR.• Programa de Movilidad Académica Regional de Carreras Acreditadas (MARCA).• Programa de Intercambio Académico Universitario de Grado de Lengua Española y Portuguesa del MERCOSUR.• Programa de Asociación Universitaria para la Movilidad de docentes de grado del MERCOSUR.• Proyecto de Bibliotecas Escolares del MERCOSUR.• Proyecto MERCOSUR LEE.• Apoyo al Programa de Movilidad MERCOSUR en Educación Superior (PMM).• Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM).• Núcleo de estudios e investigaciones Educación superior del MERCOSUR.
Género	<ul style="list-style-type: none">• Proyecto “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR”.
Integración productiva	<ul style="list-style-type: none">• Programa de Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR.• Programa de Desarrollo de Proveedores para el sector de Petróleo y Gas.• Proyecto “Internalización de la Especialización Productiva (2º Fase) – PIEP.• Proyecto de Integración Productiva Sectorial y Territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP).
Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none">• Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR.• Proyecto “Competitividad y Medio Ambiente – Fomento de Gestión Ambiental y de Producción más Limpia”.• Proyecto “Apoyo a la profundización del proceso de integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR (ECONORMAS).• Proyecto “Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR”. Fase I.
Salud	<ul style="list-style-type: none">• Apoyo para la creación de una Farmacopea MERCOSUR.• Proyecto: “Prevención, atención y apoyo en VIH en los espacios de frontera de los Estados Partes del MERCOSUR”.• Red MERCOSUR de Cooperación y Tutorías para el Desarrollo de Equipos de Trasplante y Formación de Recursos Humanos en Donación y Trasplante.• DONASUR – Registro MERCOSUR de Donación y Trasplante.• Proyecto para la Evaluación de Tecnologías Sanitarias (ETS) en el MERCOSUR.• Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades regulatorias de los Estados Partes del MERCOSUR en el área de biodisponibilidad y bioequivalencia (BD/BE) y bioexenciones.• Proyecto Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud.

Fuente: Elaboración propia.

3.5.3. Análisis según tipología de acciones.

En cuanto a la tipología de acciones descrita en el Punto 3.3, se pudo constatar la implementación de una diversidad de iniciativas de cooperación técnica intra-MERCOSUR, en el período 2005-2015, con preeminencia de algunas acciones en relación a otros tipos, como es la organización de seminarios-talleres, los cuales representaron casi el 50% del total relevado, tal como muestra el Gráfico 3.5.

Gráfico 3.5.: Cantidad de acciones de cooperación intra-MERCOSUR, según tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que, durante el proceso de relevamiento de datos, se pudieron identificar tres tipos de iniciativas que, en la etapa inicial de construcción de los términos de referencia del presente estudio, no habían sido considerados, a saber: las campañas, los concursos y las ferias-exposiciones. Según se pudo constatar en la documentación relevada, la organización conjunta de este tipo de acciones conlleva, por lo general, a un intercambio de experiencias y saberes entre distintos actores de la región, que favorecen el fortalecimiento de las capacidades estatales de los países del MERCOSUR y contribuyen a la profundización del proceso de integración. Por tal motivo, fueron incorporadas en el presente estudio como acciones de cooperación intra-MERCOSUR.

En el siguiente cuadro, se puede apreciar la cantidad de iniciativas identificadas por tipo, en cada uno de los sectores analizados.

Cuadro 3.4.: Cantidad de acciones de cooperación intra-MERCOSUR, según tipología y sector. Período 2005-2015.

TIPO ACCIÓN	AF	C&T	EDU	GEN	IP	MA	SAL	TOTAL
Seminario-Taller	68	28	74	18	27	18	67	300
Estudio	2	12	16	3	---	5	2	40
Capacitación	16	39	23	---	7	2	44	131
Concurso	1	---	2	2	---	---	---	5
Asistencia Técnica	39	---	---	---	---	8	6	53
Campaña	---	---	---	3	---	---	---	3
Visita-Pasantía	---	4	52	---	3	---	13	72
Feria-Exposición	---	5	1	---	---	---	---	6
TOTAL	126	88	168	26	37	33	132	610

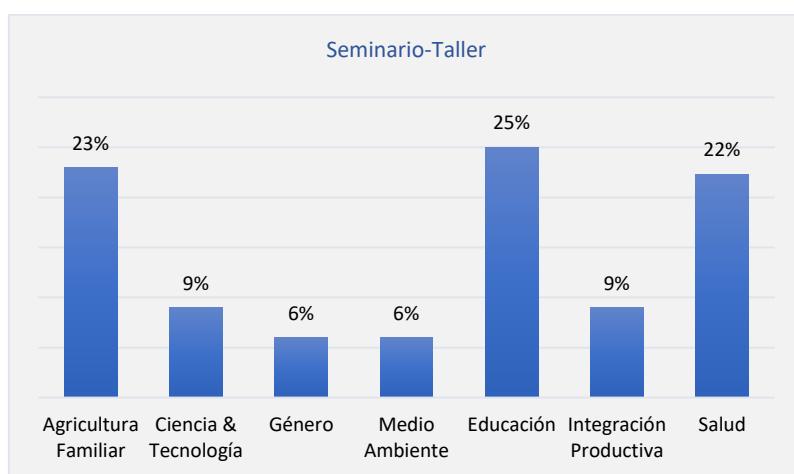
Fuente: Elaboración propia.

- Seminarios-Talleres

Tal como se mencionó *ut supra*, casi la mitad de las acciones de cooperación intra-MERCOSUR, durante los años 2005-2015, correspondieron a la organización de seminarios-talleres nacionales o regionales (300 seminarios-talleres), de corta duración, que contaron con la participación de actores de todos los países del MERCOSUR. Esta constituye el único tipo de iniciativa que se encuentra presente en todos los sectores relevados, representando en cinco de ellos la mitad o más de la mitad de las acciones implementadas, (agricultura familiar 54%, género, 69%, medio ambiente 55%, integración productiva 73%, y salud 51%).

Respecto al total relevado, se pudo constatar que los sectores de **educación, agricultura familiar y salud** son aquellos que dan cuenta de la mayor cantidad de seminarios-talleres organizados durante el período 2005-2015, en comparación con el resto de los sectores en los cuales este tipo de acción representó un número inferior al 10% del total.

Gráfico 3.6.: Porcentaje de seminarios-talleres por sector, en el total relevado. Período 2005-2015.



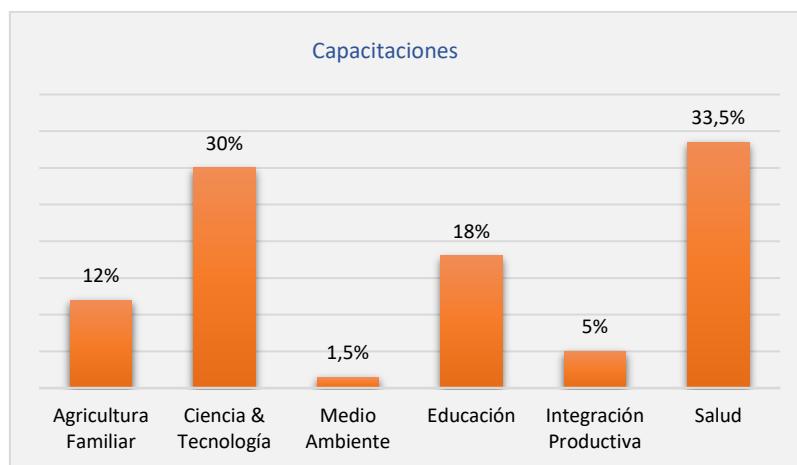
Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que, a los efectos del presente estudio, los seminarios-talleres refieren a la organización de reuniones especializadas en las que se desarrolla en profundidad un tema determinado; los oradores son especialistas que exponen su punto de vista desde su área específica e interactúan entre sí y con los participantes. Según se pudo constatar, estas instancias han representado, en la mayoría de los casos, oportunidades valiosas para el intercambio de experiencias y saberes con otros pares de la región (personas o instituciones), lo que contribuyó a un mayor conocimiento de las realidades nacionales (tanto propias como de los socios de bloque) y regionales, así como a establecer contactos con otras autoridades o actores de la región. Estas sinergias permitieron, en general, sentar las bases para la futura construcción de políticas públicas nacionales o regionales, la introducción de temas en la agenda regional, el tratamiento de las asimetrías existentes al interior del bloque, y la profundización del proceso de integración regional.

- Capacitaciones

Le siguen en orden de importancia cuantitativa las capacitaciones (131 capacitaciones), las cuales representaron aproximadamente el 21,5% del total de las acciones de cooperación intra-MERCOSUR en el período bajo análisis. Excepto en el sector de género en el cual no se constataron acciones bajo esta modalidad, en el resto de los sectores se registra la realización de diferentes capacitaciones a lo largo de período 2005-2015. Desde el punto de vista cuantitativo, se destacan las capacitaciones organizadas por el sector **salud** (44 iniciativas), **ciencia y tecnología** (39 iniciativas), **educación** (23 iniciativas) y **agricultura familiar** (16 iniciativas), representando solamente estos cuatro sectores el 93,5% del total de acciones relevadas bajo esta forma, tal como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 3.7.: Porcentaje de capacitaciones por sector, en el total relevado. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

El resto de las capacitaciones fueron organizadas por el sector integración productiva (7 iniciativas) y medio ambiente (2 iniciativas), representando ambas el 6,5% del total relevado.

Las capacitaciones representan, por lo general, importantes acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR, que consisten en un conjunto de actividades didácticas que permiten ampliar conocimientos, habilidades y actitudes. A nivel regional, constituyen herramientas valiosas para transferir conocimientos entre distintos actores regionales, contribuyendo a través de ellas a la disminución de las asimetrías existentes al interior del bloque. La organización de cursos o capacitaciones genera beneficios de doble vía, ya que por un lado “contribuye directamente a elevar la calificación de los recursos humanos del país receptor, y [por otro] proporciona ganancias a los participantes en los cursos como, por ejemplo, experiencia, posibilidad de abrir nuevas líneas de investigación, proyectos conjuntos, etc” (Corder *et al*, 2002: 22). En algunos sectores, como ciencia & tecnología, las capacitaciones generan también efectos a largo plazo como “la formación de una nueva generación de investigadores con calificación más homogénea que los habilite para establecer una pauta conjunta de investigación, con vínculos institucionales más estrechos y el desarrollo de temas vinculados más estrechamente con la realidad de los países de la región” (Corder *et al*, 2002: 22).

En general, la realización de cursos de extensión, capacitaciones y programas de posgrado entre países de una misma región, tal como prevén muchas de las acciones identificadas en el presente estudio, reportan aportes valiosos para la integración regional y la disminución de las asimetrías.

Se estima que las motivaciones y los beneficios mencionados *ut supra* constituyen en los sectores de salud, ciencia y tecnología, educación y agricultura familiar los principales ámbitos donde naturalmente se tiende a la organización de este tipo de acciones de cooperación regional.

- [Visitas-pasantías](#)

Las visitas-pasantías, entendidas como actividades prácticas laborales que se realizan durante un cierto período de tiempo para adquirir experiencia de campo, constituyen otras de las acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR implementadas durante el período 2005-2015 ([72 visitas-pasantías](#)), representando aproximadamente el [12% del total](#) de iniciativas relevadas.

Se constató la organización de visitas-pasantías solamente en cuatro de los siete sectores analizados ([ciencia & tecnología, educación, integración productiva, y salud](#)), destacándose entre ellos las pasantías y visitas de intercambio realizadas en el ámbito del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), las cuales representan el 72% del total de visitas-pasantías bajo esta tipología (52 en total).

Gráfico 3.8.: Porcentaje de visitas-pasantías por sector, en el total relevado. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

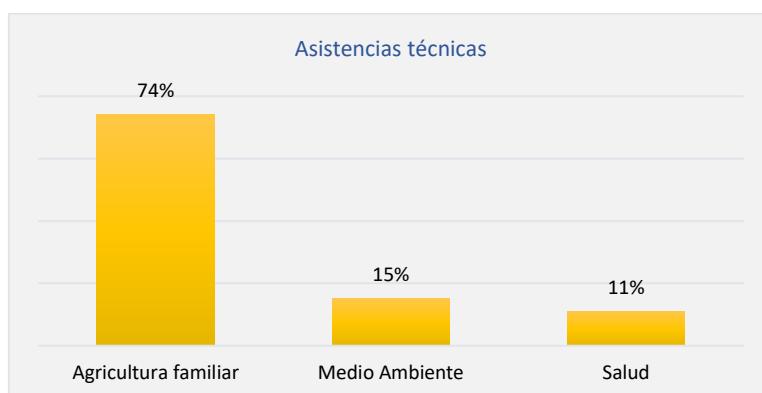
Se estima que la preeminencia de la acciones de visitas-pasantías en el ámbito del sector educativo del MERCOSUR, por encima de los otros sectores relevados, se debe a una característica propia del patrón de cooperación en el ámbito educativo desde un espacio regional, en donde la experiencia de discusión, diálogo e intercambio entre docentes y estudiantes, a partir de pasantías o estancias cortas en una institución receptora de otro país representa un aprendizaje único y le confiere un aporte invaluable al proceso educativo, ya que permite mejorar la formación de recursos humanos y fomentar la cooperación interinstitucional. Por tal motivo, tal como se verá más adelante en el apartado 3.5.3, la agenda educativa del MERCOSUR suele promover este tipo de iniciativas en sus distintas áreas de trabajo (educación superior, media y

básica) e, incluso, según se pudo constatar en la documentación relevada, varios de los programas y proyectos implementados por el SEM durante el período 2005-2015 refieren a la creación de un sistema de pasantías y visitas de intercambio entre docentes, estudiantes, coordinadores/gestores pertenecientes a distintas instituciones de los países del MERCOSUR.

- Asistencias técnicas

Durante los años 2005-2015 se constató la realización de 53 asistencias técnicas entre los países del MERCOSUR, en los sectores analizados. Cabe señalar que este tipo de iniciativas se encontraron presentes en tres de los siete sectores, a saber: agricultura familiar (39 asistencias técnicas), medio ambiente (8 asistencias técnicas) y salud (6 asistencias técnicas); destacándose entre ellas las acciones llevadas a cabo en el sector de agricultura familiar, ya que en total representan aproximadamente el 74% del total de las asistencias técnicas identificadas durante el período analizado.

Gráfico 3.9.: Porcentaje de asistencias-técnicas por sector, en el total relevado. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de las asistencias técnicas promovidas en el sector agricultura familiar, entre los años 2005 y 2015, se destacan 30 intercambios técnicos en el marco del Programa sobre Políticas de Igualdad de Género, entre instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil de los Estados Partes del MERCOSUR y Chile, y 3 misiones de técnicos de Brasil a Argentina, Paraguay y Uruguay en el marco del Programa de Compras Públicas de la Agricultura Familiar. En los años 2010 y 2012 se produjeron intercambios técnicos entre los Estados Partes sobre el funcionamiento de los Registros Nacionales de Agricultura Familiar, así como intercambios técnicos de experiencias entre los Institutos de los Estados Partes y otras instituciones responsables de las políticas de tierra. Se registran, asimismo, cuatro asistencias técnicas dirigidas a Paraguay con el objetivo de: a) fortalecer la Dirección General de Planificación (DGP); b) apoyar el diseño del Programa Fomento de Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar; c) apoyar el diseño del Programa de Fomento para el Desarrollo de la Competitividad de Productos Agrícolas; y d) apoyar la realización de una consultoría para el estudio de concentración, extranjerización y uso de la tierra (apoyo financiero y técnico de FAO).

Las asistencias técnicas en el sector de la agricultura familiar han permitido reducir las asimetrías existentes en algunos países del MERCOSUR respecto a esta temática, así como fortalecer las

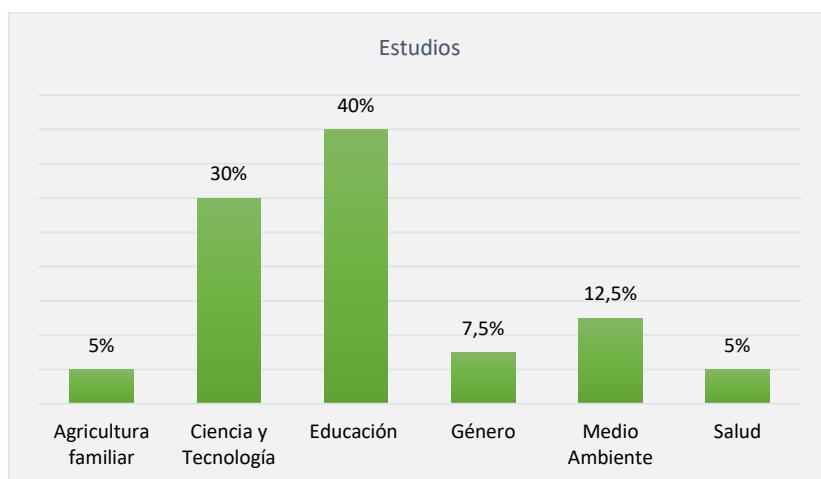
capacidades de algunas instituciones y actores de la región en temas clave para la agenda de este sector, como son los registros nacionales de la AF, las compras públicas de la AF, el fomento de la producción, y el uso de la tierra, entre otros.

- Estudios

Durante el período 2005-2015 se pudo identificar la co-elaboración o edición de [40 estudios](#) o trabajos analíticos / de investigación en el ámbito del MERCOSUR, realizados con el fin de aumentar los conocimientos sobre determinada materia dentro de las distintas áreas analizadas. Excepto en el sector de integración productiva donde no fue posible constatar la elaboración conjunta de estudios por parte de los países del MERCOSUR, en el resto de los sectores se registraron estudios co-elaborados, ya sea en forma aislada o como resultado de la implementación de un programa/proyecto.

Entre ellos, se destaca por su número los 16 estudios elaborados por el [Sector Educativo del MERCOSUR](#), y 12 estudios elaborados en el marco de proyectos diseñados e implementados en el marco de la [Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología \(RECyT\)](#).

Gráfico 3.10.: Porcentaje de estudios por sector,
en el total relevado. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los estudios realizados en el marco del SEM, dado el peso que los mismos ocupan en relación con el total identificado, se debe señalar que 10 de dichas acciones corresponden a estudios y documentos de política sobre la [formación docente](#) en la región realizados en el marco del Proyecto PASEM, con financiamiento de la Unión Europea, cuyo objetivo fue sistematizar las políticas implementadas para la mejora de la formación docente en cada país del MERCOSUR.

Se destacan, asimismo, las convocatorias para la conformación de Redes de investigación en el marco del “Núcleo de estudios e investigaciones Educación Superior del MERCOSUR” del SEM que fueron clasificadas en el presente trabajo como estudios, teniendo en cuenta que su objetivo fue la formación de nuevos grupos para la producción de conocimientos sobre temas claves para la educación superior del MERCOSUR a partir de investigaciones conjuntas.

Por su parte, los estudios promovidos en el ámbito del sector de ciencia y tecnología (12 en total) refieren, en su mayoría, a investigaciones conjuntas llevadas a cabo por equipos de investigación y empresas de distintos países del MERCOSUR sobre aspectos vinculados a la **biotecnología**, en el marco de los Proyectos BIOTECH (5 investigaciones) y Biotecnologías aplicadas a la Salud (7 investigaciones). Los temas abordados en dichos estudios refieren principalmente a las biotecnologías aplicadas a los sectores agropecuario y alimentario (carne aviar, bovina – aftosa y vacunas, forestal, y oleaginosos) y a los aspectos biológicos, epidemiológicos y sociológicos de enfermedades degenerativas (infecciosas, psiquiátricas, neurodegenerativas, metabólicas, neurológicas, genéticas y oncológicas).

- [Ferias-exposiciones](#)

Durante el período 2005-2015 se registró la organización de **6 ferias-exposiciones** (representan el 0,10% del total relevado), cinco de ellas en el sector de ciencia & tecnología y una en el ámbito del sector educativo del MERCOSUR.

Entre los años 2006 y 2011 se organizaron 5 ferias en el sector ciencia & tecnología dirigidas principalmente a la promoción de jóvenes en el área de C&T y al desarrollo de capacidades emprendedoras en el ámbito educativo. Las [ferias de C&T juvenil](#) constituyen una exposición pública de proyectos de investigación realizada por niños y jóvenes con el asesoramiento de profesionales e investigadores (Anexo V, Acta Nº 02/05 RECyT). Según se constata, las acciones de cooperación intra-MERCOSUR en esta área intentan articular acciones entre el sistema educativo y el sistema científico tecnológico de los Estados Partes, y contribuir a la divulgación, popularización y valorización social de las actividades científicas y tecnológicas, mediante el intercambio de jóvenes estudiantes a las distintas ferias de C&T de los países de la región y el intercambio de trabajo científico.

Por su parte, en el ámbito del Sector Educativo del MERCOSUR se constató la organización de la “I Feria de Jóvenes Emprendedores del MERCOSUR” (realizada en 2012 con apoyo del Ministerio de Educación de Argentina), la cual permitió que los estudiantes de la región tuvieran la oportunidad de conocer las iniciativas de sus pares.

En general, se puede afirmar que la organización conjunta de ferias y exposiciones, o bien la participación de países en ferias y exposiciones organizadas por sus pares de la región, han permitido generar un espacio para el intercambio de experiencias, así como para conocer las distintas iniciativas que se encontraban desarrollando en otros contextos de la región, lo que contribuyó a fortalecer los lazos de comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo.

- [Concursos](#)

De la documentación relevada se constató la organización de **5 concursos** en los sectores de **agricultura familiar, educación y género**, durante el período 2005-2015. Si bien este tipo de iniciativas de cooperación horizontal entre los países del MERCOSUR implicaron tan solo el 0,8% del total relevado, se estima que la organización conjunta de este tipo de acciones brindó a los países participantes la posibilidad de estrechar lazos y promover la cooperación interinstitucional en pos de una iniciativa común.

En el sector de agricultura familiar se llevó a cabo (en dos ediciones – 2014 y 2015) el [concurso “Buenas Prácticas en Agricultura Familiar”](#), el cual permitió premiar y difundir experiencias exitosas en agricultura familiar con un impacto significativo en beneficio de sus protagonistas y de sus comunidades y que pueden ser aplicables en contextos diversos.

Por su parte, el Sector Educativo del MERCOSUR promovió, en el marco del Proyecto PASEM, la organización de dos concursos denominados [“Concurso de Experiencias Innovadoras en formación docente”](#) (se registran dos ediciones), a través del cual se convocó a docentes, directivos, instituciones educativas y/o equipos interinstitucionales a documentar y formar parte del Banco de Experiencias de la región como una contribución al intercambio y mejora de las prácticas de formación y desarrollo profesional docente en la región³².

Finalmente, en el ámbito del sector género se constató la organización de dos concursos, uno de ellos vinculado a la temática de violencia hacia las mujeres ([Concurso de afiches para una “Campaña regional de lucha contra la violencia hacia las mujeres”](#)³³, realizado en el año 2007³⁴) y, el otro, con la participación política de las mujeres ([Concurso regional de audiovisuales: Participación Política de las Mujeres “Paridad es Igualdad”](#)³⁵, realizado en el año 2011).

- Campañas

Bajo esta clasificación, se pudo constatar la organización de [tres campañas](#) en el ámbito del sector género, vinculadas todas ellas a la trata y tráfico de personas.

Las campañas brindaron la oportunidad de dirigir a la opinión pública de los Estados Partes (incluyendo en ocasiones a los Estados Asociados) un mensaje común sobre la temática vinculada a la [trata de personas](#), teniendo en cuenta la importancia de su tratamiento a nivel regional ya que, entre otras cosas, las principales zonas de captación y reclutamiento de personas se encuentran en las fronteras de los países. Las campañas posibilitaron también sensibilizar, alertar y difundir conocimientos sobre esta problemática a la población en general. La normativa MERCOSUR sentó las bases tanto para su creación como para su difusión, y el proyecto de cooperación financiado por AECID permitió su materialización a través de la producción de afiches y piezas de comunicación que fueron difundidas en todos los Estados Partes. Las campañas diseñadas y difundidas durante los años 2005-2015 fueron: la “Campaña regional de información y prevención del delito de trata de personas en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados”, el “Spot televisivo relativo a la Prevención, Concientización y Lucha contra

³² La primera edición se realizó entre 2013 y 2014 y, la segunda entre 2014-2015. Como resultado, fueron destacadas 23 instituciones con el Premio Paulo Freire. En total 257 instituciones completaron su documentación.

³³ Tuvo como objetivo sensibilizar a la población acerca de las situaciones de violencia a que se ven expuestas las mujeres y niñas en el ámbito público y privado; concienciar acerca de los derechos humanos de las mujeres protegidos por las convenciones internacionales en la materia; y destacar los efectos negativos que la violencia hacia la mujer produce en el ámbito familiar y en la sociedad.

³⁴ Financiado por Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay (INAMU).

³⁵ Tuvo como objetivo sensibilizar en la necesidad de aumentar la participación política de las mujeres en todos los ámbitos y lograr la paridad de género, a través de la realización y selección de cortometrajes cuyo eslogan tuviera como concepto “Paridad es Igualdad”. El cortometraje tuvo por objetivo ser utilizado en campañas sociales no comerciales, actividades de sensibilización, capacitación, seminarios, encuentros, y mediante medios informáticos (web) principalmente; eventualmente podría incluirse en alguna instancia televisiva (programas de interés social o de información). (Extraído de las bases del concurso).

la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes con fines de Explotación Sexual Comercial y/o Laboral"; y la "Campaña MERCOSUR Libre de Trata de Mujeres"³⁶.

Estas acciones favorecieron la coordinación de las instituciones regionales encargadas de la lucha contra la trata de personas, teniendo en cuenta que se trata de un crimen trasnacional, siendo todos los Estados Partes del MERCOSUR destino y origen entrecruzados de explotación de mujeres y sus principales zonas de captación y reclutamiento aquellas ubicadas en las fronteras de los países del bloque.

3.5.4. Análisis según fuente de financiamiento.

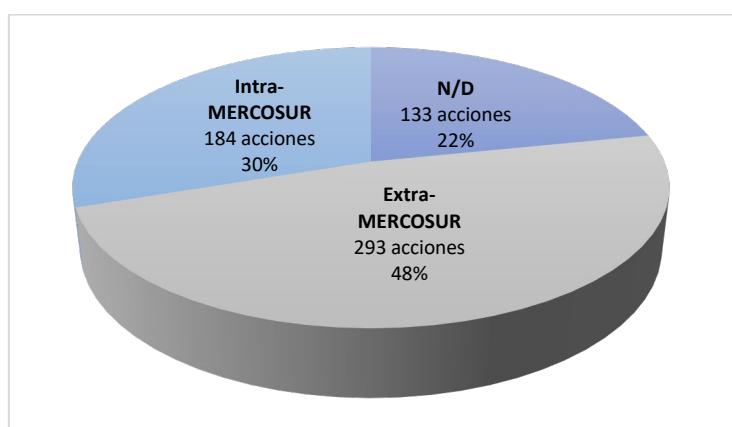
Las iniciativas bajo la modalidad de CSS se caracterizan en cuanto a su financiamiento por el sistema de **costos compartidos**, lo que tiende a dificultar la cuantificación de los recursos destinados a esta modalidad de cooperación, entre otros factores, debido a la limitada (o nula) información disponible sobre los recursos destinados por cada una de las partes o su dificultad para determinarlo (principalmente, en aquellos casos en el cual el apoyo brindado es de carácter técnico). A pesar de ello, a los efectos del presente trabajo se intentó, durante el proceso de relevamiento de la información, determinar la fuente de financiamiento de las acciones relevadas (en los casos en los que existiera documentación sobre ello). Cabe señalar que, del total de iniciativas, **no fue posible determinar la fuente de financiamiento del 22% de ellas** (133 acciones), en su mayoría correspondientes a acciones aisladas, promovidas en el ámbito de los órganos del MERCOSUR, los Estados Partes o por la Presidencia *Pro Tempore* de turno.

En el caso de aquellas acciones diseñadas e implementadas en el marco de programas o proyectos de cooperación se pudo determinar su fuente de financiamiento en una cantidad significativa de las iniciativas, ya que este dato se encontraba disponible en distintos documentos vinculados a la formulación y/o implementación del proyecto. Sin embargo, en aquellas acciones registradas como aisladas se encontraron mayores dificultades para determinar el origen de los recursos financieros y/o técnicos utilizados.

De la información disponible, se pudo constatar que el **48% de las acciones** (293 iniciativas) recibieron el **apoyo técnico y/o financiero de algún actor extra-regional** (organismos internacionales, países o grupos de países), ya sea en forma exclusiva o con el aporte adicional de los Estados Partes del MERCOSUR; mientras que aproximadamente el **30%** de las acciones (184 iniciativas) recibieron un **financiamiento exclusivamente intra-MERCOSUR**, ya sea a través de fondos públicos de los Estados Partes o fondos comunes regionales, tal como se muestra en el gráfico a continuación.

³⁶ Como resultado de esta campaña se elaboraron afiches, adhesivos y piezas de comunicación radiales y en la web destinados a mujeres en situación de trata o en situación de vulnerabilidad a la trata; afiches y folletos informativos destinados al funcionariado público con una versión amigable de la Guía de Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional -elaborada por la propia RMAAM-, y que expresa tanto los derechos de las mujeres, como las principales herramientas para la atención y derivación de los casos. Extraído de <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/v/24678/1/innova.front/mercosur-libre-de-trata-de-mujeres>

Gráfico 3.11: Cantidad y porcentaje de acciones de cooperación intra-MERCOSUR, según su fuente de financiamiento. Período 2005-2015.

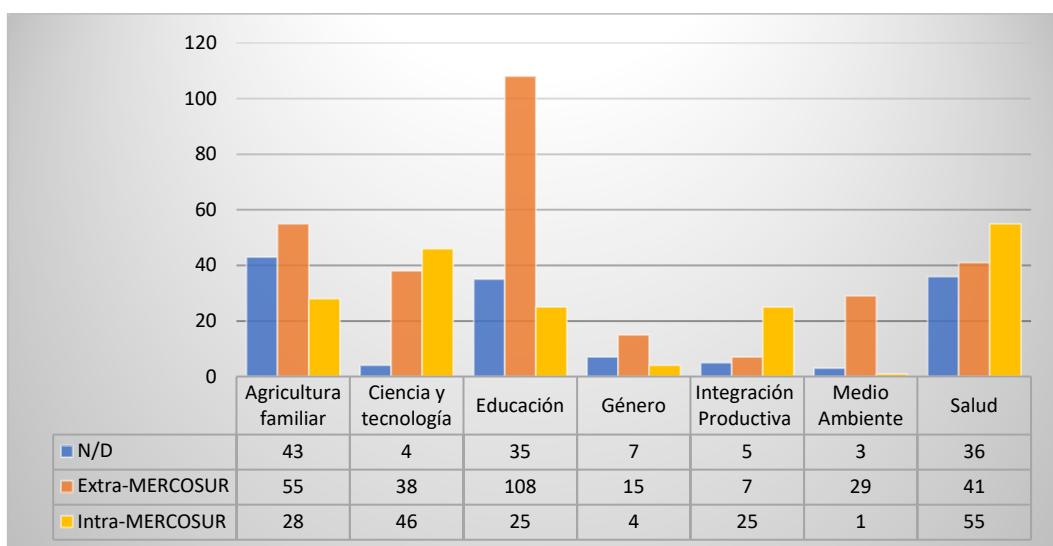


Fuente: Elaboración propia. N/D= información no disponible

Las fuentes de financiamiento muestran también diferencias según el sector analizado, tanto desde el punto de vista cuantitativo como de los actores y socios cooperantes que interviniieron en la iniciativa, ya sea aportando recursos técnicos y/o financieros.

Desde el punto de vista cuantitativo, los sectores de **agricultura familiar, educación, género y medio ambiente** muestran una mayor tendencia a la implementación de iniciativas de cooperación horizontal intra-MERCOSUR con el apoyo técnico y/o financiero de recursos extra regionales. Por su parte, los sectores de **ciencia & tecnología, integración productiva y salud** registran una mayor cantidad de acciones implementadas con recursos intrarregionales. Vale señalar que, en tres sectores existe un número relativamente alto de iniciativas en las cuales no fue posible determinar su fuente de financiamiento (técnico y/o financiero), a saber: agricultura familiar, educación y salud.

Gráfico 3.12.: Origen de las fuentes de financiamiento (extra-MERCOSUR e intra-MERCOSUR), por sector. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, tal como se puede observar en el siguiente cuadro, cada uno de los sectores contó con el apoyo financiero y/o técnico de distintos actores y socios cooperantes para la implementación de sus iniciativas de cooperación horizontal intra-MERCOSUR variando, por lo general, según el interés o área de especialización del socio cooperante que participó de la acción.

Cuadro 3.5.: Principales fuentes de apoyo técnico y financiero a las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR, por sector. Período 2005-2015.

SECTOR	PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO
Agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none">• Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA (a través del Programa FIDA-MERCOSUR- CLAEH).• Gobierno de Brasil.• Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).• Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).• Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).• Ministerios u otras entidades gubernamentales vinculadas a la agricultura familiar.
Ciencia & Tecnología	<ul style="list-style-type: none">• Unión Europea.• Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).• Ministerios u otras entidades gubernamentales vinculadas a la C&T.• Centros de Investigación.• Universidades y empresas, públicas y/o privadas de la región.
Educación	<ul style="list-style-type: none">• Unión Europea.• Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).• Organización de Estados Americanos (OEA).• Agencias Especializadas de las Naciones Unidas, principalmente UNICEF y UNESCO.• Otras instituciones como la Unión Latina Uruguay y la Universidad Federal de Integración Latinoamericana – UNILA.• Gobierno de Corea.• Instituciones de Educación Superior de los países del MERCOSUR.• Ministerios u otras entidades gubernamentales vinculadas a la educación.
Género	<ul style="list-style-type: none">• Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).• Organización Internacional para las Migraciones (OIM).• Foro de Mujeres del MERCOSUR.• Ministerios u otras entidades gubernamentales.
Integración Productiva	<ul style="list-style-type: none">• Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)• Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).• Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).• Banco Interamericano de Desarrollo (BID).• Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).• Ministerios u otras entidades gubernamentales vinculadas a la Industria, Comercio y PyMES.
Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none">• Unión Europea.• Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).• Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).• Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).• Banco Interamericano de Desarrollo (BID).• Mecanismo Mundial.• Gobierno de Alemania (a través de GTZ).• Ministerios u otras entidades gubernamentales vinculados al medio ambiente.
Salud	<ul style="list-style-type: none">• Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).• Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).• Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).• Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular.

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• Agencia Brasileña de Cooperación.• Ministerios u otras entidades gubernamentales vinculadas al área de salud. |
|--|--|

Fuente: Elaboración propia.

3.5.5. Análisis según actores participantes.

Un elemento que llamó particularmente la atención, durante el análisis de las distintas acciones de cooperación técnica intra-MERCOSUR, fue la **prolífica participación de distintos actores de la región** en esta modalidad de cooperación, y el **número de actores que resultaron beneficiados** como resultado de ellas. Si bien es difícil determinar con precisión el número de actores que participaron y resultaron beneficiados de estas acciones a nivel regional, algunos datos identificados permiten afirmar que el número es realmente significativo. Por ejemplo, tan sólo en el proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR, impulsado por el SEM, se estima que participaron y resultaron beneficiadas del mismo, en las ediciones realizadas entre 2009 y 2014, 83.421 instituciones y 15.729.791 alumnos de educación primaria y media básica y superior de seis países del MERCOSUR.

Al igual de lo comentado respecto de las fuentes de financiamiento, la participación de actores en las iniciativas de cooperación técnica intra-MERCOSUR muestra diferencias sensibles según el sector analizado, no sólo en cuanto al número sino también al tipo de actores que participaron en este tipo de iniciativas (ya sean personas como funcionarios públicos, estudiantes, docentes, empresarios, etc.; o instituciones como empresas, sociedad civil, Universidades, Instituciones gubernamentales, etc.). En el siguiente cuadro se presentan los principales actores e instituciones identificados en cada uno de ellos.

Cuadro 3.6.: Principales actores que participaron en las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR, por sector. Período 2005-2015.

SECTOR	PRINCIPALES ACTORES
Agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none">• Mujeres rurales.• Jóvenes rurales.• Representantes de organizaciones sociales de la agricultura familiar.• Representantes gubernamentales en el área de la agricultura familiar.• Técnicos extensionistas de los países del MERCOSUR y productores representantes de diferentes organizaciones de la región.• Dirigentes de cooperativas de la agricultura familiar.• Académicos.
Ciencia & Tecnología	<ul style="list-style-type: none">• Estudiantes (grado, doctorado y posdoctorado).• Investigadores.• Gerentes, planificadores, promotores y administradores de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos.• Médicos, investigadores y técnicos (biotecnología).• Empresarios, profesionales, investigadores y docentes interesados en la creación y/o el desarrollo de empresas biotecnológicas.• Emprendedores y formadores.• Representantes del sector empresarial en el área de biotecnología.• Representantes de medios de comunicación (Agencias de Noticias Telam, Radio nacional, Telesur, entre otros).• Representantes del sector gubernamental en el área de biotecnología (funcionarios y técnicos de entidades gubernamentales).

	<ul style="list-style-type: none">• Gestores de políticas públicas, administradores de empresas, investigadores y representantes de la sociedad civil, especialistas en TICs.• Equipos técnicos de gobierno y de asociaciones de comercio exterior y electrónico, traders, exportadores y despachantes.
Educación	<ul style="list-style-type: none">• Estudiantes de escuelas de nivel medio de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay.• Docentes de escuelas medias de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.• Docentes, investigadores y estudiantes de Universidades del MERCOSUR.• Gestores/coordinadores de carreras acreditadas de educación superior de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.• Responsables de cooperación internacional de Ministerios de Educación y de las Universidades de la región.• Funcionarios de los Ministerios de Educación y autoridades locales.• Expertos en políticas lingüísticas de Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay.• Representantes de organizaciones sindicales y de la sociedad civil• Representantes de organismos internacionales.• Estudiantes, docentes y autoridades de instituciones de formación técnico profesional.• Docentes de español y portugués como lengua extranjera.
Género	<ul style="list-style-type: none">• Representantes gubernamentales de distintos organismos públicos como género, justicia, interior, salud pública, desarrollo social, gobiernos locales, entre otros.• Funcionariado público y operadores sociales que intervienen en espacios de frontera.• Representantes de organizaciones sociales vinculadas a temas de género, frontera, equidad y derechos humanos.• Órganos del MERCOSUR (REAF, RECM, SGT Nº 10, entre otros) e instituciones del bloque (IPPDH e ISM).• Expertos en el tema de trata y tráfico de personas, y de violencia hacia la mujer.• Parlamentarias/os de los Parlamentos nacionales y del Parlamento del MERCOSUR.• Mujeres del MERCOSUR (entre ellas se destacan las mujeres que son víctimas de tráfico y trata).
Integración Productiva	<ul style="list-style-type: none">• Representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), a nivel nacional y municipal.• Representantes de órganos del MERCOSUR (entre ellos, Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Parlamento del MERCOSUR, SGT Nº 7).• Empresarios (se destaca la participación de representantes de PyMES de la región).• Cámaras Empresariales.• Académicos e investigadores.• Organizaciones de la sociedad civil.
Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none">• Expertos técnicos y consultores en diversos sectores vinculados a área ambiental.• Representantes de universidades del sector público y privado.• Sociedad civil organizada.• Representantes de los Ministerios de Medio Ambiente de los Estados Partes y de Estados Asociados.• Representantes gubernamentales de distintas áreas del Gobierno (por ejemplo: industria, salud, minería, energía, interior, economía, entre otros);• Representantes de cámaras de comercio y centrales de trabajadores.• Representantes de otros órganos el MERCOSUR (SGT Nº 3 y 7, Grupo de Contrataciones Públicas, entre otros).• Pequeñas y Medianas empresas de los países de la región.• Consumidores de los países del MERCOSUR.
Salud	<ul style="list-style-type: none">• Autoridades sanitarias de los Estados Partes.• Inspectores del área de Productos Médicos.• Representantes de instituciones de salud públicas y privadas.• Representantes de instituciones académicas y Sociedades Científicas.• Académicos e investigadores.

- Gestores y representantes de las áreas de vigilancia epidemiológica.
- Representantes de organismos responsables de la donación y trasplante.
- Directores de los Programas Nacionales de VIH/Sida.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que, en varias de las acciones relevadas se constató la participación no sólo de actores representantes de los [Estados Partes](#) del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), sino que también de representantes de los [Estados Asociados](#) al MERCOSUR como Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, entre otros. Se estima que la participación de los Estados Asociados en las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR es mayor en aquellos sectores en los cuales estos países participan en las reuniones de trabajo de los órganos del MERCOSUR (de todos o algunos de ellos, en forma activa), como es el caso de los sectores [agricultura familiar, educación, y salud](#).

3.6. Análisis de las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR por sector

3.6.1. Cooperación intra-MERCOSUR en el sector agricultura familiar

La agricultura familiar ingresa en la agenda del MERCOSUR en el año 2004, mediante la creación de la [Reunión Especializada de Agricultura Familiar \(REAF\)](#), como órgano dependiente del GMC, con la finalidad de fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región (Resolución N° 11/04). La creación de un órgano MERCOSUR con competencias específicas para el tratamiento de esta temática dentro del proceso de integración se produce como consecuencia del reconocimiento de los Estados Partes de la dimensión socioeconómica y la importancia política que tiene la agricultura familiar en los países de la región (REAF, 2014). En 2007, el GMC reconoció la necesidad de contar con instrumentos adecuados que faciliten el reconocimiento e identificación de agricultores/as familiares, de forma tal que las políticas públicas dirigidas al sector lleguen efectivamente a sus destinatarios, reconociendo a tales efectos en igualdad de condiciones a las mujeres y los hombres rurales. En tal sentido, mediante la Resolución N° 25/07, los Estados Partes acordaron que “Los Agricultores/as destinatarios de las políticas públicas diferenciadas dirigidas al sector de la Agricultura Familiar serán aquellos cuyos establecimientos cumplan, como mínimo, con todos y cada uno de los siguientes criterios:

- I) La mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados.
- II) La familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima.
- III) Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país.

Son también parte de la Agricultura Familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados *ut supra*, los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra” (Artículo 1 de la Resolución N° 25/07).

Conforme estas directrices, los Estados Partes cuentan en la actualidad con sistemas nacionales de registro voluntario de agricultores/as familiares.

Con la creación de la REAF “la agenda alimentaria gana espacio dentro del proceso de integración a partir de la convergencia de los países del MERCOSUR en garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional a su población, y del reconocimiento de la agricultura familiar como un segmento social y económico estratégico para alcanzar este objetivo” (AECID, 2009).

Las organizaciones sociales de la agricultura familiar y el Programa FIDA-MERCOSUR tuvieron un lugar central en el proceso de construcción y consolidación de la agricultura familiar en la agenda del MERCOSUR. Además del apoyo decisivo de las organizaciones sociales de la agricultura familiar de la región (principalmente las Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR - COPROFAM), que demandaron y apoyaron a los gobiernos en el proceso de estructuración de la REAF, ésta contó también con la contribución del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), que puso a disposición del bloque recursos humanos y financieros para facilitar la participación social y la implementación de distintas acciones.

Conscientes de la importancia de involucrar a las organizaciones sociales de la agricultura familiar en la construcción de las políticas públicas regionales, el GMC estableció en el Artículo 2 de la Resolución Nº 11/04 que “Las respectivas Secciones Nacionales asegurarán la participación de las entidades representativas de la Sociedad Civil. Para el ejercicio de sus actividades, la Reunión Especializada podrá contar con el asesoramiento de las asociaciones regionales legalmente reconocidas, que tengan como objetivo temas relacionados a la agricultura familiar en áreas relativas a los objetivos y principios del MERCOSUR”. En tal sentido, la REAF se constituyó desde entonces en un espacio regional basado en el diálogo político entre representantes de los gobiernos y de la sociedad civil, lo que “ha permitido consolidar un estilo particular en cuanto al tratamiento de la agenda de la AF y la construcción de políticas públicas regionales” (REAF/FAO, 2016). Cabe señalar que la REAF cuenta también con la participación de los Estados Asociados al MERCOSUR en sus reuniones plenarias, entre ellos Chile que participa en forma permanente (Chile).

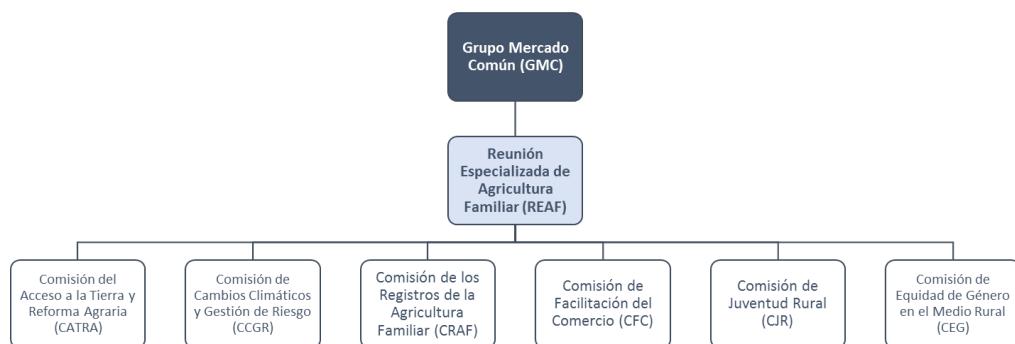
Actualmente la REAF “es reconocida como uno de los espacios más dinámicos del proceso de integración regional y se ha convertido en un ámbito de discusión y generación de políticas hacia el sector, de integración solidaria y participativa, que aproxima las poblaciones rurales y asume el reto de superar las asimetrías” (REAF, 2014).

Los establecimientos de la agricultura familiar representan aproximadamente el 83% del total de establecimientos agropecuarios de los países del MERCOSUR, producen la mayoría de los alimentos consumidos en la región y son los principales responsables por la ocupación de los territorios rurales (REAF, 2014). En tal sentido, la agricultura familiar constituye un sector clave para lograr la erradicación del hambre y el cambio hacia sistemas agrícolas sostenibles, permitiéndolos dimensionar el papel que este sector ocupa, tanto en la agenda nacional de cada uno de los países del MERCOSUR así como dentro del bloque regional.

Además de las reuniones plenarias de la REAF, celebradas con una frecuentemente (por lo general, dos veces al año), este órgano cuenta dentro de su ámbito con distintos espacios para el diálogo político y la búsqueda de consensos (Comisiones), en torno a temas considerados

prioritarios dentro de su agenda de trabajo. A la fecha la REAF cuenta con los siguientes foros de trabajo (Decisión N° 24/14):

Imagen 3.1.: Organigrama de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)



Fuente: Elaboración propia.

La REAF elabora y somete a consideración del GMC un Programa de Trabajo bianual, a través del cual se establecen las principales líneas de trabajo y se define un cronograma para el cumplimiento de las tareas acordadas. Las principales áreas de trabajo presentes en la agenda y programas de trabajo de la REAF, entre los años 2005 y 2015, han sido: la problemática del acceso a la tierra y la reforma agraria analizando los fenómenos de concentración y extranjerización; la autonomía de las mujeres rurales; el desarrollo de la juventud rural; la agroecología; el cambio climático y la gestión de los riesgos que se presentan para la AF; la facilitación del comercio de los productos de la AF; los registros de la AF del MERCOSUR; la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional y los programas de compras públicas de la AF, entre otros temas (REAF, 2010).

Para el desarrollo de sus funciones, la REAF cuenta con una Secretaría Técnica que actúa en conjunto con los Estados Partes, en la organización de diversas acciones, tales como cursos, seminarios, talleres, programas, publicaciones, divulgación, entre otros (REAF, 2010).

Para el implementación de sus proyectos y acciones, la REAF ha contado con la asistencia técnica y financiera de distintos organismos internacionales (además de FIDA – ver *ut supra*), a saber: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). El gobierno de Brasil y las áreas correspondientes de la agricultura familiar de los Estados Partes han aportado también recursos humanos y financieros para la implementación de las acciones de la REAF.

A partir del año 2008 se crea el Fondo de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF), el cual se encuentra operativo desde el año 2012. Se trata del tercer fondo de financiamiento creado por el CMC en el año 2008 (Decisión N° 45/08), y el segundo fondo creado por el bloque para el financiamiento de las actividades de un sector específico dentro de la agenda regional (hasta ese momento solamente se contaba con el FEM) (ver apartado 2.2.7.). El FAF posibilitó “el apoyo a iniciativas conjuntas, financiando programas y proyectos relacionados con las políticas públicas para la agricultura familiar en los países del bloque y la participación de los actores sociales”

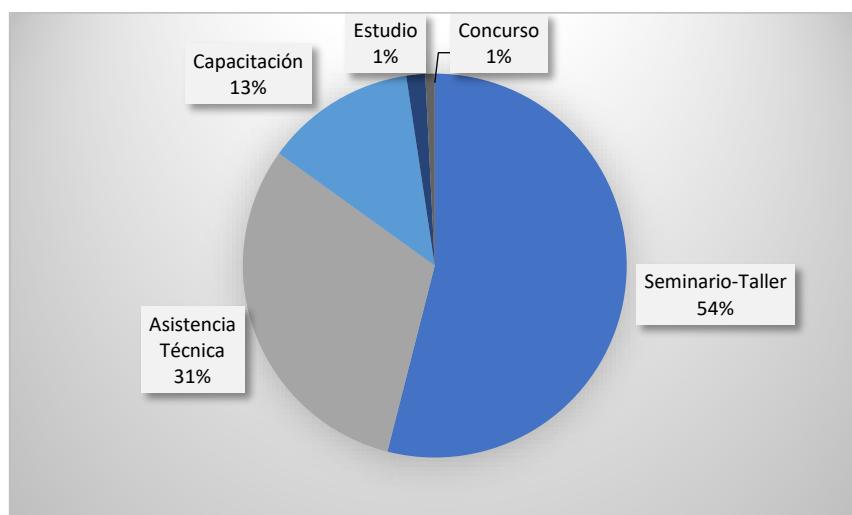
(AECID, 2009). Mediante este fondo, la REAF logró contar con “un soporte financiero para dar sustentabilidad al proceso de diálogo político” (REAF, 2013).

Se destaca, asimismo, el trabajo conjunto que ha desarrollado la REAF con diversos actores de la región (e incluso extra-regionales) que le ha permitido consolidar un estilo particular en cuanto al tratamiento de su agenda de trabajo y la construcción de políticas públicas regionales (REAF/FAO, 2016), entre ellos se destacan:

- **Estados Asociados al MERCOSUR y otros países de América Latina:** se constató la presencia de representantes de los Estados Asociados al bloque en las reuniones de trabajo de la REAF y en varias de las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador), así como de otros países de América Latina (México, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica).
- **Organizaciones sociales de la AF:** las organizaciones sociales de la agricultura familiar de cada país y del MERCOSUR han participado en forma permanente en las reuniones ordinarias de la REAF y en distintas iniciativas de cooperación regional. Esta modalidad de trabajo ha contribuido a la construcción conjunta de políticas públicas regionales entre el gobierno y la sociedad civil.
- **Universidades:** la academia se ha encontrado activamente involucrada en los trabajos de la REAF, especialmente desde la creación de la Reunión “Universidad y Políticas Públicas para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (desde 2014)”, constituyéndose en un ámbito propicio para la reflexión conjunta sobre “para el intercambio sobre perspectivas y posiciones, acerca de la relación de las instituciones universitarias con los espacios e instrumentos de política pública para la AFCI en la Región” (REAF, 2018).
- **Otros órganos de trabajo del MERCOSUR:** se destaca el trabajo conjunto que ha desarrollado la REAF con otros órganos y foros del MERCOSUR (especialmente, la Reunión Especializada de Cooperativas, la Reunión Especializada de Estadísticas del MERCOSUR, y la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer), para el tratamiento de diversos temas vinculados a la agenda de trabajo de cada uno de ellos.

Desde su creación en 2004, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar ha mostrado una agenda de trabajo dinámica, implementando distintas iniciativas de cooperación horizontal entre los Estados Partes, que facilitaron la promoción y coordinación de políticas públicas vinculadas a la agricultura familiar en el MERCOSUR y en cada uno de los países. Según el relevamiento documental realizado para este estudio, en el período 2005-2015, se registran un total de **126 iniciativas de cooperación horizontal intra-MERCOSUR** vinculadas al sector de la agricultura familiar (AF). De ese total, se identificaron **68 seminarios-talleres, 39 asistencias técnicas, 16 capacitaciones, 2 estudios y 1 concurso**.

Gráfico 3.13: Porcentaje de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector agricultura familiar, por tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Durante el período se ejecutaron [tres programas/proyectos de cooperación](#), en el marco de los cuales se ejecutaron 56 acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR; el resto de las iniciativas relevadas fueron promovidas por la REAF en forma aislada (70 en total), es decir sin estar vinculadas a un programa/proyecto en particular.

El [Programa Regional de Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Género de la Agricultura Familiar del MERCOSUR](#) fue implementado entre los años 2010 y 2017, en dos fases (Fase I con financiamiento de AECID y Fase II con financiamiento de Brasil), promovió la realización de 43 acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR que, en su conjunto, favorecieron la institucionalización de las políticas de desarrollo rural con enfoque de género en los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Agrario de los Estados Partes, a través del diseño e implementación de políticas de igualdad en la agricultura familiar con participación social. El programa dejó también como balance positivo la colaboración exitosa entre varios órganos de trabajo del MERCOSUR para la implementación y seguimiento de un proyecto de cooperación, principalmente la REAF, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer, la Reunión Especializada de Cooperativas, y la Reunión de Estadísticas del MERCOSUR. Las acciones de cooperación intra-MERCOSUR vinculadas a este proyecto refieren principalmente a intercambios entre los países sobre políticas promotoras de igualdad de género, seminarios y estudios sobre temas como enfoque de género en las políticas públicas y acceso de las mujeres a recursos, talleres de análisis de políticas públicas de la AF y reforma agraria, intercambios regionales sobre políticas con enfoque de género, talleres de capacitación de dirigentes e integrantes de las organizaciones de la AF sobre enfoque de género en las políticas públicas, talleres de capacitación para agricultoras sobre aspectos legales de comercio, entre otros (Anexo XII, Acta N° 02/10 CCT).

Por su parte, el [Programa de Intercambio de Experiencias del Modelo de Gestión de la Política de Compras Públicas de la Agricultura Familiar](#) se implementó entre los años 2011 y 2012, con el apoyo técnico y financiero del Gobierno de Brasil (a través de la ABC). Tuvo por finalidad compartir la

experiencia brasileña sobre el “Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar” (PAA) con los socios del MERCOSUR, favoreciendo la construcción de marcos reguladores y modelos operativos de gestión de Programas de compras públicas de productos de la agricultura familiar adecuados a la realidad de cada país, y apoyar el fortalecimiento institucional para la creación de estrategias nacionales de desarrollo rural, social y de combate al hambre. El PPA fue implementado en Brasil en 2003 y resultó ser una experiencia exitosa para el país, ya que garantizó la renta a los productores, aumentó la producción y generó una serie de arreglos organizacionales locales y regionales (Anexo REAF). A nivel del MERCOSUR, el Programa permitió la realización de 2 seminarios-talleres y 3 misiones técnicas de funcionarios brasileros a Argentina, Paraguay y Uruguay. En el marco de las distintas actividades se realizaron también visitas de campo para conocer aspectos vinculados al proceso de implementación del PPA (en cuanto a producción y consumo) y sus resultados; visitas a cooperativas de agricultores/as proveedoras de alimentos para conocer los mecanismos de organización y articulación; y visitas a escuelas receptoras de alimentos. Con base en los resultados positivos obtenidos de estos intercambios, el Grupo Temático de Facilitación del Comercio de la REAF promovió en 2014 y 2015 nuevos intercambios de experiencias sobre modelos de gestión de políticas de compras públicas de la agricultura familiar, esta vez en el marco del MERCOSUR ampliado, registrándose encuentros en Chile, Ecuador y Venezuela.

El último de los proyectos ejecutados durante el período fue el [Programa Regional de Juventud - Curso de Formación de Jóvenes Rurales](#), entre los años 2008 y 2015. Las distintas ediciones de los cursos de formación de jóvenes rurales (en la modalidad virtual y presencial) permitieron la formación de cuadros y dirigentes juveniles agrarios para el fortalecimiento de la agricultura familiar con el fin de mejorar el perfil dirigencial de los jóvenes en sus organizaciones. Conscientes de la importancia que tienen los jóvenes en la construcción de política públicas regionales vinculadas a la agricultura familiar, el Programa fue promovido por el Grupo Temático sobre Juventud de la REAF, y contó con el apoyo metodológico de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Las distintas ediciones de los cursos permitieron la formación de jóvenes provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (en el 1º curso de la IV Edición participaron también dos jóvenes de Centroamérica).

Los [seminarios-talleres](#) organizados por la REAF, durante el período bajo análisis, representan más de la mitad (54%) de las acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR llevadas a cabo por el sector agricultura familiar. Las modalidades de realización fueron principalmente presenciales, aunque en algunas oportunidades se organizaron instancias previas virtuales (*online*) con el fin de brindar acceso a informaciones y documentos relevantes sobre el tema. Se abordaron diferentes aspectos vinculados a la agenda de trabajo de la REAF y de sus Comisiones Temáticas. Bajo este formato se realizaron también intercambios de experiencias con otros países de la región, como el “Taller: Red Especializada de Agricultura Familiar REAF Capítulo Ecuador”, realizado en 2013, el cual tuvo como objetivo retroalimentar al equipo que forma parte de la Sección Nacional de Ecuador con las experiencias de los diferentes delegados de la REAF e intercambiar saberes. Como resultado de este taller, se proclamó la conformación de la Sección Nacional de Ecuador y se definieron las líneas de trabajo con la REAF. Adicionalmente, se realizaron intercambios para conocer la experiencia de Ecuador en la generación de políticas públicas vinculadas a la AF.

Las [asistencias técnicas](#) promovidas por la REAF representaron el 31% aproximadamente (39 iniciativas) de las acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR, llevadas a cabo entre los años 2005 y 2015. Se destacan 30 intercambios técnicos promovidos en el marco del Programa sobre Políticas de Igualdad de Género, entre instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil de los Estados Partes del MERCOSUR y Chile, así como 3 misiones de técnicos de Brasil a Argentina, Paraguay y Uruguay en el marco del Programa de Compras Públicas de la Agricultura Familiar. En los años 2010 y 2012 se produjeron intercambios técnicos entre los Estados Partes sobre el funcionamiento de los Registros Nacionales de Agricultura Familiar, así como intercambios técnicos de experiencias entre los Institutos de los Estados Partes y otras instituciones responsables de las políticas de tierra. Se registran, asimismo, cuatro asistencias técnicas dirigidas a Paraguay con el objetivo de: a) fortalecer la Dirección General de Planificación (DGP); b) apoyar el diseño del Programa Fomento de Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar; c) apoyar el diseño del Programa de Fomento para el Desarrollo de la Competitividad de Productos Agrícolas; y d) apoyar la realización de una consultoría para el estudio de concentración, extranjerización y uso de la tierra (apoyo financiero y técnico de FAO).

Las [capacitaciones](#) realizadas durante el período representaron aproximadamente el 13% de las acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR (16 iniciativas). Entre ellas, se destacan las distintas ediciones de los Cursos Regionales de Formación de Jóvenes Rurales en el MERCOSUR, promovidas por el Grupo Temático Juventud Rural, y las capacitaciones destinadas a dirigentes de la sociedad civil y a mujeres agricultoras familiares/emprendedoras, en el marco del Programa sobre Género. Desde el punto de vista metodológico los cursos se dirigieron a la constitución de un ambiente participativo, fomentando un espacio de debate sobre el desarrollo de la agricultura familiar, basado en la valorización de la diversidad y la experiencia de los participantes.

Durante el período se promovió también la elaboración de 3 [estudios](#) conjuntos (género, agricultura familiar y reforma agraria en el MERCOSUR; asistencia técnica y extensión rural con enfoque en género; y concentración, extranjerización y uso de la tierra), y se llevó a cabo (en dos ediciones – 2014 y 2015) el [concurso](#) “Buenas Prácticas en Agricultura Familiar” que permitió “premiar y difundir experiencias exitosas en los contextos locales que han tenido un impacto significativo en beneficio de sus protagonistas, de sus comunidades y de la agricultura familiar como una alternativa viable, conveniente y sustentable a ser aplicable en contextos diversos” (Lanzamiento Segundo Concurso 2015).

3.6.2. Cooperación intra-MERCOSUR en ciencia y tecnología

La importancia estratégica otorgada por los Estados Partes a la ciencia y tecnología (C&T) para el desarrollo y consolidación del MERCOSUR motivó la referencia explícita a este sector desde el momento de su creación³⁷. En 1991 el tratado constitutivo del MERCOSUR (Tratado de Asunción) reconoció “la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Parte...” que permita “ampliar la oferta y calidad de los bienes y servicios disponibles, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”. En ese mismo sentido, quince años

³⁷ Según Kern (2014, citando a Velho, 2000) “la inclusión temprana de esta temática en la agenda de integración responde a que, en el contexto de la globalización económica liberal, la conformación del bloque constituyó una tentativa de superar barreras tecnológicas colocadas principalmente por multinacionales de los países del Norte”.

más tarde (en 2006), los Estados Partes destacaron la importancia de la cooperación en C&T en un doble sentido, por un lado, como “una herramienta estratégica para potenciar las capacidades de los países de mayor desarrollo relativo y contribuir a mejorar las competencias de los de menor desarrollo” (factor intrarregional), y por otro, como un “medio para una eficaz vinculación con los centros mundiales de producción de conocimiento” (factor extra regional) (Declaración de Buenos Aires, 2006).

Algunos estudios realizados sobre la cooperación científica y tecnológica entre los países del MERCOSUR durante los primeros años del proceso (en especial durante la década del noventa), revelan que la misma era “poca significativa”, no contaba con un patrón de especialización (al menos no era posible identificarlo), y tenía esencialmente un carácter informal (es decir, no pasaba por el control de las instituciones y en gran parte era el resultado de los contactos personales entre los investigadores) (Corder *et al*, 2002). Kern (2014, citando a Velho, 2000:8) agrega que existía un escaso interés “espontáneo, sistemático y significativo, de cooperar entre ellos [los Estados Partes] científica y tecnológicamente”. Las causas de este fenómeno eran múltiples y entre ellas se destacaban la falta de políticas e instrumentos dirigidos a la cooperación en C&T entre los países del bloque, y las escasas líneas de financiamiento existentes hasta ese momento (Corder *et al*, 2002: 24). Velho (2000) destaca, por su parte, la tendencia histórica de América Latina de establecer vínculos Norte-Sur en la colaboración científica y tecnológica, debido a la situación de dependencia de los países en desarrollo respecto a los sistemas de investigación científica y la mayor capacidad tecnológica de los países más desarrollados.

El estudio sobre la situación de Argentina realizado por Mari *et al* (2001) en el año 2001 revelaba que “la cooperación en ciencia y tecnología dentro del Mercosur, sobre todo entre grupos científicos académicos, es un fenómeno en crecimiento en los últimos diez años”, siendo Argentina y Brasil los ejes fundamentales de esa cooperación. Los factores que la estimulaban eran la cercanía geográfica y la similitud de problemas, y aquellos que la dificultaban eran principalmente la falta de fondos y la falta de apoyo del gobierno (Mari *et al*, 2001).

Cabe señalar que los factores que motivan la cooperación en el área de C&T pueden ser varios, y se clasifican frecuentemente en cognitivos (adquisición de conocimientos y habilidades), económicos (compartir equipos cada vez más caros y complejos) y sociales (visibilidad y reconocimiento). Pueden darse entre individuos, grupos, departamentos, instituciones y sectores (Velho, 2000: 114).

El relevamiento documental realizado para el presente estudio permitió constatar que la cooperación intra-MERCOSUR en ciencia y tecnología (C&T) durante el período 2005-2015 muestra una **evolución positiva (crecimiento)** en especial a partir del año 2008, asociado principalmente a la implementación de proyectos de cooperación, lo que sumado a las acciones de cooperación científica y tecnológica de carácter bilateral o regional (promovidas por otros mecanismos ajenos al MERCOSUR y registradas en otros estudios o diagnósticos³⁸), permiten dar cuenta de relaciones de cooperación **crecientes** en el área científica y tecnológica de los países de la región. Cabe destacar, sin embargo, que **el patrón de cooperación en C&T en el ámbito del MERCOSUR muestra un sesgo importante hacia las áreas de biotecnología** (en especial aquellas aplicadas a los sectores agropecuario & alimentario y salud) **y la sociedad de la información** (en

³⁸ A modo de ejemplo, el estudio realizado por Mari *et al* (20xx) registra que “los centros argentinos más activos y de mayor excelencia científica, mantienen relaciones intensas de cooperación con los países del Mercosur, especialmente con Brasil”.

especial comercio electrónico), a diferencia de otras acciones de cooperación bilaterales u regionales que muestran acciones en otras áreas de este sector. Todas las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR identificadas en este estudio fueron diseñadas en el ámbito de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT) del MERCOSUR.

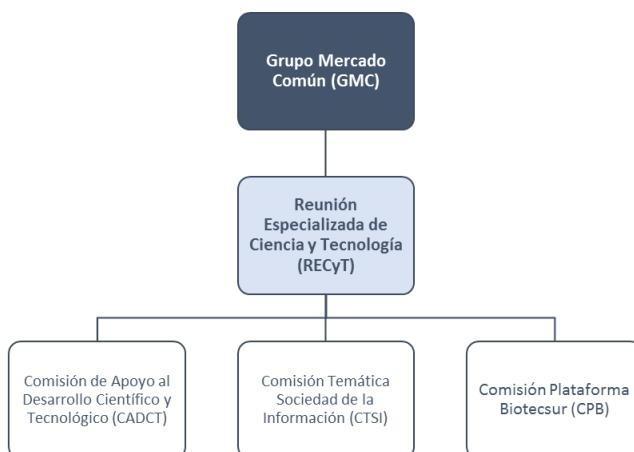
La incorporación temprana de la RECyT a la estructura institucional del MERCOSUR (en junio de 1992, mediante la aprobación de la Resolución N° 24/92) es un indicador de la importancia estratégica que le otorgaron los Estados Partes a este sector. La RECyT funciona como un órgano asesor del GMC cuya función es promover el estudio de los aspectos vinculados a la C&T, con vistas a la integración de las instituciones de investigación y a la formulación de lineamientos básicos para las políticas científicas y tecnológicas del MERCOSUR. El objetivo central de la RECyT, por tanto, es “la promoción y el desarrollo científico y tecnológico de los Países Miembro del MERCOSUR así como modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Sus acciones están estructuradas en el sentido de aumentar la productividad de las economías del MERCOSUR y aumentar la competitividad de los segmentos productivos del MERCOSUR en terceros mercados” (http://www.RECyT.mincyt.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=340&Itemid=34&lang=es).

Cuenta con una agenda de trabajo amplia que se ve reflejada en los Programas de Trabajo aprobados por el GMC y en las Actas elaboradas durante sus reuniones de trabajo (entre los años 2005 y 2015 se registran 22 reuniones ordinarias de la RECyT³⁹). Entre los principales temas abordados por este órgano se destacan: la promoción y el incentivo de la investigación en todos los niveles, la difusión de información sobre las realizaciones y los avances en el campo científico y tecnológico hacia todos los países miembros, la definición de campos de conocimiento (áreas temáticas) y sectores prioritarios en vistas a identificar y solucionar problemas de un determinado sector o región, la organización de plataformas (foros en donde las partes interesadas de la sociedad se reúnen para identificar los cuellos de botella ligados a un determinado sector o región y para definir las acciones prioritarias a fin de eliminarlos), entre otros (http://www.recyt.mincyt.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=340&Itemid=34&lang=es).

Para dar cumplimiento a sus objetivos, la RECyT cuenta actualmente con el apoyo técnico de tres foros de trabajo: la Comisión de Apoyo al Desarrollo Científico y Tecnológico; la Comisión Temática Sociedad de la Información; y la Comisión Plataforma Biotecsur.

³⁹ Según consta en el Archivo Oficial de la Secretaría del MERCOSUR.

Imagen 3.2.: Organigrama de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT)



Fuente: Elaboración propia

Otro hito en la institucionalidad del MERCOSUR vinculado a la C&T fue la creación en el año 2005 de un foro de altas autoridades gubernamentales responsables de los temas de ciencia, tecnología e innovación, denominado **Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (RMACTIM)**, cuya función es proponer al Consejo del Mercado Común, por medio del GMC, medidas tendientes a la coordinación y la cooperación en el área de ciencia, tecnología e innovación en el MERCOSUR (Decisión N° 05/05). Durante el período bajo estudio se registran 2 reuniones ordinarias de la RMACTIM (en 2006 y 2011⁴⁰).

Uno de los principales aportes de la RMACTIM fue la decisión de establecer un **Programa Marco de Ciencia, Tecnología, e Innovación del MERCOSUR**⁴¹ (en adelante PM), que tiene por finalidad fortalecer, proveer y ampliar las oportunidades de colaboración científica y tecnológica entre los países del bloque regional, y constituye un marco de referencia para la identificación y selección de proyectos en esa área. A la fecha, se han aprobado dos PM, uno para el período 2008-2012 (Decisión N° 03/08), y otro para el período 2015-2019 (Decisión N° 44/14). Los PM cuentan con ejes programáticos, en los cuales se establecen las principales áreas temáticas, programas y proyectos a abordar. Los ejes programáticos aprobados en el PM 2008-2012, coincidente con el período comprendido en el presente estudio, son:

- Eje I – Dimensión estratégica, incluye temas como: energías, desarrollo sustentable, tecnologías de la información y la comunicación, biotecnología, nanotecnología y nuevos materiales, salud y fármacos, espacial, biodiversidad, y agua.
- Eje II – Dimensión industrial y agropecuaria, incluye temas como: agroindustria; acuerdos productivos locales; extensión tecnológica; polos, parques e incubadoras; proyectos cooperativos universidad – empresa.
- Eje III – Dimensión social, incluye temas como: difusión de tecnologías apropiadas, seguridad alimentaria, inclusión digital, e investigación en habitación y saneamiento.

⁴⁰ Según consta en el Archivo Oficial de la Secretaría del MERCOSUR.

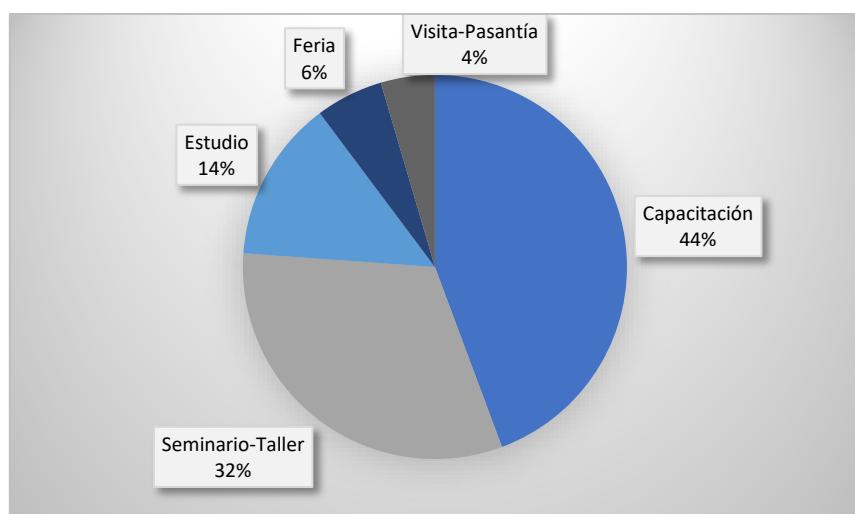
⁴¹ Los PM constituyen programas de carácter plurianual y público, orientados a instrumentalizar la construcción de un Espacio MERCOSUR de Ciencia, Tecnología e Innovación que favorezca la consolidación del desarrollo científico y tecnológico sustentable de cada Estado Parte y de la región en su conjunto (Decisión N° 03/08).

- Eje IV – Dimensión Sistemas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, incluye temas como: infraestructura de CTI; capacitación de recursos humanos; financiamiento; marco legal; cooperación internacional; e información e indicadores de CTI.

Para abordar estos ejes, los Estados Partes coincidieron en la importancia de contar con fuentes permanentes de financiamiento que posibiliten la ejecución de proyectos y actividades comunes. Sin embargo, a diferencia de otros sectores, el sector de ciencia y tecnología no cuenta con un fondo de financiamiento propio, por lo que, hasta el momento, las iniciativas que han surgido de los órganos y foros de trabajo vinculadas a este sector han sido financiadas, principalmente, con recursos propios de los Estados Partes, recursos del FOCEM y fondos provenientes de la cooperación extra regional.

Según el relevamiento documental realizado, se registran un total de **88 iniciativas** de cooperación horizontal regional en el área de C&T durante el período 2005-2015, correspondientes a **39 capacitaciones, 28 seminarios-talleres, 12 estudios conjuntos, 5 ferias, y 4 programas de visitas-pasantías**.

Gráfico 3.14: Porcentaje de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector ciencia y tecnología, por tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Las iniciativas implementadas en el marco de **proyectos de cooperación** corresponden aproximadamente al 89% del total de las acciones relevadas (79 iniciativas), destacándose la importancia que ha tenido para este sector el diseño e implementación de estos instrumentos, ya que actúan como fuerzas inductoras que **estimulan** la colaboración científica y tecnológica entre los Estados Partes. Muchos de ellos tienen un marcado énfasis en el tratamiento de las asimetrías existentes al interior del bloque, registrándose distintas acciones de asistencia técnica y transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo en el campo de la C&T (Paraguay y en menor medida Uruguay). Los proyectos de cooperación diseñados en el ámbito de la RECyT durante el período 2005-2015 son:

- 1) Programa MERCOSUR de Incubadoras de Empresas (PMI).
- 2) Centro de Biología Estructural del MERCOSUR (CEBEM).
- 3) Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR – BIOTECH.

- 4) Apoyo a la Sociedad de la Información en el MERCOSUR – MERCOSUR Digital.
- 5) Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud.

El resto de las iniciativas (9 en total) fueron promovidas por la RECyT en forma aislada y se vinculan, principalmente, a la organización conjunta de muestras de C&T para jóvenes estudiantes y emprendedores (intercambio de estudiantes de los Estados Partes a las distintas ferias nacionales de C&T), y seminarios-talleres sobre diferentes temas vinculados a la agenda de trabajo de la RECyT (sociedad de la información, prospectivas tecnológicas energéticas, software libre y código abierto).

La cooperación no reembolsable ofrecida por la [Unión Europea](#) al MERCOSUR, bajo el Documento Estratégico Regional MERCOSUR-UE (DER) – 2000-2006, permitió apoyar los trabajos que se llevaban a cabo en el ámbito de la RECyT, a través del financiamiento de dos proyectos de cooperación (“Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR – BIOTECH” y “Apoyo a la Sociedad de la Información en el MERCOSUR – MERCOSUR Digital”). En el marco de éstos, se implementaron múltiples acciones de cooperación horizontal que incentivaron el intercambio de experiencias y saberes entre distintas instituciones y entidades gubernamentales de los países del bloque. A ello se debe sumar el apoyo brindado, a partir del año 2011, por el [Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR \(FOCEM\)](#), que otorgó recursos a los Estados Partes para el financiamiento de un proyecto cuatripartito en el área de la biotecnología aplicada a la salud (“Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud”) (elaborado por la RECyT). Estos tres proyectos representaron para el sector una línea de financiamiento por un valor de más de US\$ 22.000.000⁴² (sin contar los aportes de los países por concepto de contrapartida). En este punto es importante destacar el papel que ha jugado la institucionalidad del MERCOSUR que hizo posible la obtención de recursos para promover la cooperación científica y tecnológica en la región, ya sea obtenidos de un fondo creado por el bloque regional (FOCEM) o como resultado del acercamiento entre éste y un actor extra-regional (la Unión Europea).

A esas principales fuentes de financiamiento del sector debe agregarse el apoyo financiero recibido por las áreas de ciencia y tecnología de los [Ministerios u otras entidades gubernamentales](#), así como de [Universidades y empresas](#), públicas y/o privadas de la región que, según se pudo constatar, financiaron y auspiciaron distintas acciones de cooperación intra-MERCOSUR (los proyectos PMI y CEBEM fueron financiados con recursos propios de los Estados Partes y centros de investigación de la región).

Tal como se muestra en el Cuadro 3.7., se registran más de 60 instituciones y/o empresas, tanto públicas como privadas de los cuatro Estados Partes, que participaron de la cooperación regional en el área C&T, brindando su asistencia desde el punto de vista logístico, técnico y/o financiero.

⁴² El proyecto “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR – BIOTECH” contó con el apoyo financiero de la Unión Europea de Euros 6.000.000, y con una contrapartida MERCOSUR de Euros 1.300.000. El proyecto “Apoyo a la Sociedad de la Información en el MERCOSUR – MERCOSUR Digital” contó con el apoyo financiero de la Unión Europea de Euros 7.000.000, y con una contrapartida MERCOSUR de Euros 2.623.600. Finalmente, el FOCEM otorgó recursos por un valor de USD 7.855.362,00 para el financiamiento del proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud”.

Cuadro 3.7: Instituciones que organizaron/auspiciaron iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector de ciencia y tecnología. Período 2005-2015.

ARGENTINA	PARAGUAY
<ul style="list-style-type: none">- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva- Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva- Fundación Instituto Leloir- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- Instituto Balceiro- Instituto de Agrobiotecnología de Rosario- Instituto de Biología Molecular y Celular de Rosario- Federación Argentina de Trabajadores de Prensa- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas- Comisión Nacional de Energía Atómica- Federación Bonaerense de Parques Científicos y Tecnológicos- Asociación de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos de la República Argentina- Instituto Balceiro- Instituto Max Planck- Departamento de Química Inorgánica, Analítica y Química Física - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional General San Martín- Universidad de Quilmes- Universidad de Buenos Aires- Inmunova S.A.- Biogénesis Bagó S.A.- Laboratorio Colón- Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres- Nidera S.A.	<ul style="list-style-type: none">- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología- Ministerio de Industria y Comercio- Ministerio de Educación y Cultura- Secretaría Técnica de Planificación (STP)- Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública (UTMAP).- Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública (LCSP)- Ministerio de Hacienda- Dirección de Investigación Agrícola (DIA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería- Instituto de Biotecnología Agrícola- Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud –Universidad Nacional de Asunción- Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal- Instituto de Investigaciones en Ciencia de la Salud (IICS)- Centro para el Desarrollo de la Investigación Científica (CEDIC)- Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Asunción- Facultad de Ciencias Veterinarias, Universidad Nacional de Asunción- Facultad de Ciencias Químicas, Universidad Nacional de Asunción- Desarrollo Madereros S.A.
BRASIL <ul style="list-style-type: none">- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.- Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA- Universidade Federal do Rio Grande do Sul- Universidade Federal do Rio de Janeiro- Centro Nacional de Biotecnologia da Universidade de Pelotas- Universidade de São Paulo- Centro de Biotecnologia Molecular Estructural, Instituto de Física de São Carlos,- Universidade de São Paulo, Brasil- Prefeitura Municipal de São Carlos- Centro Nacional de Ressonância Magnética Nuclear de Macromoléculas - Departamento de Bioquímica Médica, Instituto de Ciências Biomédicas-CCS Universidade Federal do Rio de Janeiro.- Laboratório Nacional de Biociências- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- Fundação Oswaldo Cruz	URUGUAY <ul style="list-style-type: none">- Ministerio de Educación y Cultura- Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación- Ministerio de Industria, Energía y Minería- Instituto Pasteur- Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable- Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria- Instituto de Higiene - Facultad de Medicina de la Universidad de la República- Facultad de Medicina, Universidad de la República- Universidad de la República- Laboratorio Tecnológico del Uruguay- Centro de Investigaciones Biomédicas- INGENIO- Mundial Forestación S.A.

Fuente: Elaboración propia.

El **Programa MERCOSUR de Incubadoras de Empresas** (PMI) fue diseñado en el marco del Programa de Trabajo de la RECyT para los años 2004-2005 (las acciones del programa se implementaron hasta el año 2006). Entre sus principales objetivos se encuentran la creación de una Red MERCOSUR destinada a promover la creación de incubadoras de empresas, parques y polos tecnológicos; el fortalecimiento de las incubadoras y parques tecnológicos ya existentes; la profundización de las relaciones entre las distintas instituciones; la integración de nuevas relaciones dentro del MERCOSUR y con países asociados al bloque y el aumento de la colaboración entre las distintas entidades, ampliando la oferta de servicios y conocimientos especializados de alto valor agregado y facilitando la creación de nuevas posibilidades de negocios de tipo tecnológico. Según se constata en la documentación relevada, este programa promovió la implementación de **12 acciones de cooperación intra-MERCOSUR**, vinculadas principalmente a **cursos** (3) y **seminarios-talleres** (9), que facilitaron el intercambio de saberes y la capacitación de actores de la región en diversas áreas. Entre las acciones se destacan los cursos de difusores de marketing, gestión de proyectos y gestión de incubadoras; así como los talleres para gerentes de incubadoras y talleres para promover la innovación y el emprendedorismo entre las incubadoras e instituciones de apoyo a la innovación. El PMI constituyó una de las primeras experiencias de cooperación intrarregional sobre temas vinculados a la C&T, sentando las bases para futuros proyectos/programas.

Por su parte, el **Centro de Biología Estructural del MERCOSUR** (CEBEM)⁴³, aprobado por la RECyT en el año 2011 como un proyecto MERCOSUR (Acta N° 02/11 de la RECyT), tuvo como origen la propuesta del Ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil y del Ministro de Educación y Cultura de Uruguay de realizar una reunión con los Ministros de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR, a fin de proponer la creación de cuatro Centros de Excelencia en cada uno de los Estados Partes (con base en el Memorando de Entendimiento para la Cooperación Científica, Tecnológica, Académica y de Innovación entre Brasil y Uruguay, y Declaración de Montevideo de julio de 2011). Entre los años 2011 y 2015 se registran **17 acciones de cooperación regional horizontal** en el marco de este proyecto, vinculadas principalmente a **cursos** en diferentes áreas (proteínas y enfermedades relacionadas; proteínas de membrana; simulación y modelización moleculares; biología estructural; simulación computacional de biomoléculas; resonancia magnética nuclear de macromoléculas biológicas, entre otros); y **programas de pasantías** entre los nodos e intercambios para estudiantes (de doctorado, investigadores senior). A través de estas acciones el proyecto permitió asociar a un grupo de entidades e instituciones gubernamentales del área de la C&T de los países del MERCOSUR (9 nodos de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela⁴⁴) en una red regional, facilitando la integración de competencias e infraestructura, promoviendo el intercambio de investigadores y estudiantes graduados, y generando un aumento de masa crítica para el abordaje de problemas de mayor envergadura y con interés para las industrias farmacéutica y biotecnológica. Según se pudo constatar en la documentación relevada las capacitaciones llevadas a cabo en el marco del CEBEM permitieron la formación de recursos

⁴³ Financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Argentina), el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Brasil), y el Ministerio de Educación y Cultura – Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología, e Instituto Pasteur de Montevideo (Uruguay). Fuente: <http://www.cebem-lat.org/financiacion/>

⁴⁴ Participan de este proyecto: Instituto de Física de São Carlos (IFSC) e Instituto de Química (IQUSP), Universidade de São Paulo; Centro Nacional de Ressonância Magnética Nuclear Jiri Jonas (CNRMN), Universidade Federal do Rio de Janeiro; Laboratório Nacional de Biociências (LNBio); Laboratório Nacional de Nanotecnologia (LNNano); Fundação Instituto Leloir de Buenos Aires; Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires (FCEyN); Instituto de Biología Molecular y Celular de Rosario (IBR)- Universidad Nacional de Rosario; Institut Pasteur de Montevideo (IP); Centro de Investigaciones Biomédicas (CEINBIO); Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud (IICS); Centro de Biología Estructural “Humberto Fernández-Morán” Fuente: <http://www.cebem-lat.org/miembros/>

humanos de los cuatro Estados Partes en disciplinas clave de biología estructural, a través de cursos de excelencia integrados en una escuela regional (<http://www.cebem-lat.org>).

Entre los proyectos financiados con recursos de la Unión Europea se encuentra el Proyecto “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR – BIOTECH” (2005-2011), en el cual se registran 27 acciones de cooperación intra-MERCOSUR, correspondientes a 12 seminarios-talleres, 10 capacitaciones, y 5 estudios conjuntos (investigaciones). Entre las acciones de cooperación horizontal llevadas a cabo en el marco de este proyecto se destacan los **proyectos biotecnológicos integrados** (clasificados en este relevamiento como **estudios**) que constituyeron acciones de investigación conjunta llevadas a cabo por equipos de investigación y desarrollo de los cuatro Estados Partes, con representantes del sector académico, así como del ámbito privado y público. Como resultado de estas investigaciones conjuntas se desarrollaron biotecnologías para las cadenas de producción aviar, forestal, carne bovina y oleaginosas, y permitieron demostrar, entre otras cosas, la existencia a nivel del MERCOSUR de recursos humanos capaces de emprender proyectos de excelencia biotecnológica. Las temáticas y prioridades de los proyectos fueron determinados en los **seminarios regionales** de planificación estratégica (en las áreas de oleaginosos, agropecuaria, carne bovina, producción aviar, y forestal), los cuales se constituyeron en un espacio de intercambio de saberes y experiencias que permitieron evidenciar las capacidades institucionales y humanas disponibles a nivel nacional y regional, así como las áreas que requerían ser fortalecidas⁴⁵ (<http://www.bioteCSUR.org/gacetillas.php>). Por su parte, los **cursos regionales** organizados en el marco del proyecto permitieron la formación de representantes de empresas, academia y gobierno, en distintos temas de relevancia para el proyecto como propiedad intelectual, gestión y patentes, apoyo a incubadoras de empresas innovadoras; bioeconomía y gestión de la innovación en Paraguay y Uruguay, entre otros. Como resultado de las acciones llevadas a cabo en el marco de este proyecto se logró afianzar el desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR, mediante la conformación de la llamada “Plataforma BioteCSUR”⁴⁶ que permitió vincular a los sectores privado, académico y público de los países del MERCOSUR, articulando las capacidades científico-tecnológicas disponibles en la región con los sectores productivos para fomentar la vinculación e impulsar la transferencia de tecnologías.

Por su parte, el Proyecto “Apoyo a la Sociedad de la Información en el MERCOSUR – MERCOSUR Digital”⁴⁷ (2008-2013), financiado por la Unión Europea, favoreció la implementación de 8 iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR, correspondientes en su totalidad a **capacitaciones**, preferentemente en el área del comercio electrónico transfronterizo y negocios por internet, así como en la gestión y operación de infraestructuras vinculadas a las tecnologías de la información. Entre las acciones se destacan los cursos de capacitación a través de la Escuela Virtual del MERCOSUR; la capacitación de equipos técnicos responsables de la gestión y operación de infraestructuras en Paraguay y Uruguay y de sello de tiempo en Argentina; la formación y capacitación de representantes de PyMES sobre comercio electrónico transfronterizo; la capacitación de operadores en comercio electrónico y negocios por internet; entre otros. Las

⁴⁵ Éstos fueron precedidos de Talleres Nacionales que permitieron a diferentes actores vinculados a la C&T de cada país exponer sobre sus intereses.

⁴⁶ Las plataformas tecnológicas como BioteCSUR funcionan como punto de encuentro que reúne a todos los grupos importantes de un sector determinado, y en ella interactúan centros de investigación, autoridades públicas regionales y nacionales y organismos financieros.

⁴⁷ El proyecto fue diseñado e implementado en forma conjunta por la RECyT y el Subgrupo de Trabajo N° 13 “Comercio Electrónico” del MERCOSUR.

acciones llevadas a cabo en el marco de este proyecto permitieron aumentar las competencias y el uso de las TICs entre los colectivos de tomadores de decisión de los sectores públicos y privados así como de la sociedad civil en el MERCOSUR. Uno de los componentes del proyecto refería a la creación de la Escuela Virtual del MERCOSUR (Red de Capacitación Digital), cuya finalidad sería la conformación de una red de instituciones y actores con capacidad para ofrecer capacitación sobre comercio electrónico transfronterizo.

El Proyecto “[Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud](#)”⁴⁸ (2011-2018), elaborado en el ámbito de la RECyT y financiado con recursos del FOCEM constituye el primer proyecto FOCEM en ciencia y tecnología que aborda, en forma coordinada por los cuatro Estados Partes, una problemática socioeconómica relevante y prioritaria como es la salud (Decisión N° 17/11). Del relevamiento documental se pudieron constatar un total de [15 acciones de cooperación intra-MERCOSUR](#), referidas principalmente a [cursos de posgrado](#) de corta duración e [investigaciones conjuntas](#) sobre diferentes enfermedades (infecciosas, psiquiátricas, neurodegenerativas, etc); simposios de especialización en diversas áreas y [pasantías](#) de perfeccionamiento en secuenciación, proteómica, bioinformática, biología molecular, entre otros. El objetivo final de este proyecto es formar una Red de Institutos de investigaciones en biomedicina, para abordar en forma coordinada un problema de salud común a los Estados miembros y realizar el estudio de aspectos biológicos, epidemiológicos y sociológicos de enfermedades degenerativas.

En lo que respecta a los [actores](#) que participaron y resultaron beneficiados de las distintas acciones de cooperación intra-MERCOSUR en el área de C&T se constata una [cantidad significativa](#) de personas e instituciones pertenecientes a los sectores académico, empresarial y gubernamental de los cuatro Estados Partes, tanto públicos como privados, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

- Estudiantes (grado, doctorado y posdoctorado).
- Investigadores.
- Periodistas.
- Personal de incubadoras y profesionales relacionados con la incubación.
- Gerentes, planificadores, promotores y administradores de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos.
- Médicos, investigadores y técnicos (biotecnología).
- Empresarios, profesionales, investigadores y docentes interesados en la creación y/o el desarrollo de empresas biotecnológicas.
- Emprendedores y formadores.
- Representantes del sector académico en el área de biotecnología (estudiantes e investigadores de Universidades).
- Representantes del sector empresarial en el área de biotecnología.
- Representantes de medios de comunicación (Agencias de Noticias Telam, Radio nacional, Telesur, entre otros).

⁴⁸ El planeamiento, organización, ejecución y desarrollo de todas las etapas del proyecto se encuentra a cargo de las siguientes instituciones: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) e Instituto CONICET-Max Planck (Argentina), Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, y Fundación Oswaldo Cruz (Brasil), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública (LCSP), Instituto de Investigaciones en Ciencia de la Salud (IICS), Centro para el Desarrollo de la Investigación Científica (CEDIC) (Paraguay), y Ministerio de Educación y Cultura - Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Industria, Energía y Minería, e Instituto Pasteur (Uruguay)

- Representantes del sector gubernamental en el área de biotecnología (funcionarios y técnicos de entidades gubernamentales).
- Gestores de políticas públicas, administradores de empresas, investigadores y representantes de la sociedad civil, especialistas en TICs.
- Equipos técnicos de gobierno y de asociaciones de comercio exterior y electrónico, traders, exportadores y despachantes.

Cabe señalar que, a diferencia de otros sectores, se constata una baja participación de los Estados Asociados en las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en C&T. Se estima que la no participación de esos países en las reuniones de la RECyT puede ser uno de los aspectos que lo motivan.

En cuanto a la **tipología** de las iniciativas se destacan en C&T las acciones de **capacitación**, las cuales representan el 48% del total. Excepto el Curso de Periodismo Científico que se registra como una acción aislada (primera experiencia de actualización científica y capacitación en la especialidad del periodismo llevada adelante en la región, con el apoyo financiero y técnico de Argentina), el resto de las capacitaciones (38 de un total de 39) tuvieron lugar en el marco de proyectos de cooperación (3 en el Programa de Incubadoras, 4 en el Proyecto FOCEM Biotecnología aplicadas a la Salud, 8 en el Proyecto MERCOSUR Digital, 10 en el Proyecto BIOTECH, y 13 en el CEBEM). La modalidad de trabajo consistió preferentemente en cursos presenciales, que fueron complementadas en varias ocasiones con clases virtuales y tutorías. En algunos casos se contó con el apoyo de programas de becas que facilitaron el acceso a personas que residían en lugares distantes de donde se brindaban las clases presenciales (por ejemplo, cursos del Proyecto BIOTECH, curso de Periodismo Científico, etc). En algunos casos las capacitaciones finalizaron con visitas de inmersión a centros de investigación, laboratorios y ámbitos de transferencia tecnológica. Se destaca también la complementación, en muchos casos, de las clases teóricas con talleres prácticos de aplicación de conocimientos.

Según refiere la literatura especializada en el tema, las actividades de capacitación en el ámbito de la C&T, en especial los posgrados, son el ámbito natural donde se generan gran parte de las iniciativas de cooperación y actúan por tanto como catalizadores de futuras actividades de cooperación (Mari *et al*, 2001:75). La conformación de un programa conjunto de cursos de extensión, capacitaciones y programas de posgrado entre países de una misma región, tal como prevén muchos de los proyectos diseñados por la RECyT, reportan por tanto aportes valiosos. Según Corder *et al* (2002: 22) este tipo de cooperación genera beneficios de doble vía, ya que por un lado “contribuye directamente a elevar la calificación de los recursos humanos del país receptor, y [por otro] proporciona ganancias a los participantes en los cursos como, por ejemplo, experiencia, posibilidad de abrir nuevas líneas de investigación, proyectos conjuntos, etc”. Se destacan, asimismo, los efectos a largo plazo como “la formación de una nueva generación de investigadores con calificación más homogénea que los habilite para establecer una pauta conjunta de investigación, con vínculos institucionales más estrechos y el desarrollo de temas vinculados más estrechamente con la realidad de los países de la región” (Corder *et al*, 2002: 22). Por su parte, según Mari *et al* (2001) los cursos representan “una buena ocasión para iniciar cooperaciones en actividades de investigación”, ya que muchos de sus profesores (con altas calificaciones e importantes contactos internacionales) “se transforman en directores de proyectos de investigación, supliendo las menores calificaciones de los investigadores locales” (según refiere la literatura “la vinculación de los estudiantes con sus antiguos profesores es uno de los motores más importantes para iniciar actividades de cooperación”) (Mari *et al*, 2001)

La organización y participación en [seminarios-talleres](#) representan la segunda modalidad de cooperación intra-MERCOSUR en C&T, desde el punto de vista cuantitativo (26% del total). Al igual que los cursos de capacitación, éstos ofrecen la oportunidad de establecer contactos con otros investigadores de la región, y representan una buena ocasión para iniciar otras acciones de cooperación. La mayoría de ellos (25 de un total de 28) corresponden a acciones en el marco de los proyectos descritos más arriba, registrándose tres seminarios-talleres organizados por la RECyT en forma aislada (sobre software libre y código abierto y prospectivas tecnológicas energéticas).

Siguiendo en orden de importancia cuantitativa, los [estudios](#) (en el caso de C&T investigaciones conjuntas) representan el 15% del total de las iniciativas, y refieren a investigaciones llevadas a cabo por equipos de investigación y empresas de distintos países del MERCOSUR, integrando investigación y desarrollo tecnológico para responder a una demanda regional precisa en temáticas prioritarias conjuntas en el marco de los Proyectos BIOTECH (5 investigaciones) y Biotecnologías aplicadas a la Salud (7 investigaciones). Los temas abordados en dichos estudios refieren principalmente a las biotecnologías aplicadas a los sectores agropecuario y alimentario (carne aviar, bovina – aftosa y vacunas, forestal, y oleaginosos) y a los aspectos biológicos, epidemiológicos y sociológicos de enfermedades degenerativas (infecciosas, psiquiátricas, neurodegenerativas, metabólicas, neurológicas, genéticas y oncológicas).

Entre los años 2006 y 2011 se constata la organización de diferentes [ferias](#) (5 en total) dirigidas principalmente a la promoción de jóvenes en el área de C&T y al desarrollo de capacidades emprendedoras en el ámbito educativo. Las ferias de C&T juvenil se constituyen en una exposición pública de proyectos de investigación realizada por niños y jóvenes con el asesoramiento de profesionales e investigadores (Anexo V, Acta Nº 02/05 RECyT). Según se constata, las acciones de cooperación intra-MERCOSUR en esta área intentan articular acciones entre el sistema educativo y el sistema científico tecnológico de los Estados Partes, y contribuir a la divulgación, popularización y valorización social de las actividades científicas y tecnológicas, mediante el intercambio de jóvenes estudiantes a las distintas ferias de C&T de los países de la región y el intercambio de trabajo científico.

La organización de los programas de [visitas-pasantías](#) en C&T (4 en total), en el marco de los Proyectos CEBEM (3 programas) y Biotecnologías aplicadas a la Salud (1 programa), posibilitaron el acceso a nuevos conocimientos y habilidades a estudiantes de doctorado e investigadores, como resultado de los intercambios con otros estudiantes, docentes e investigadores de la región. Estas acciones facilitaron también la utilización de equipos especializados, técnicas y habilidades que no estén disponibles en los laboratorios de origen, así como aprender técnicas especiales.

Una mención especial merece la conformación de las [redes de trabajo](#) (como la Plataforma Biotecsur, la Escuela Virtual del MERCOSUR, y la Red de Institutos de investigaciones en biomedicina) que constituyen con frecuencia el origen de futuros proyectos o iniciativas de cooperación, y que son el resultado de los contactos personales mantenidos con otros investigadores que forman parte de la misma red.

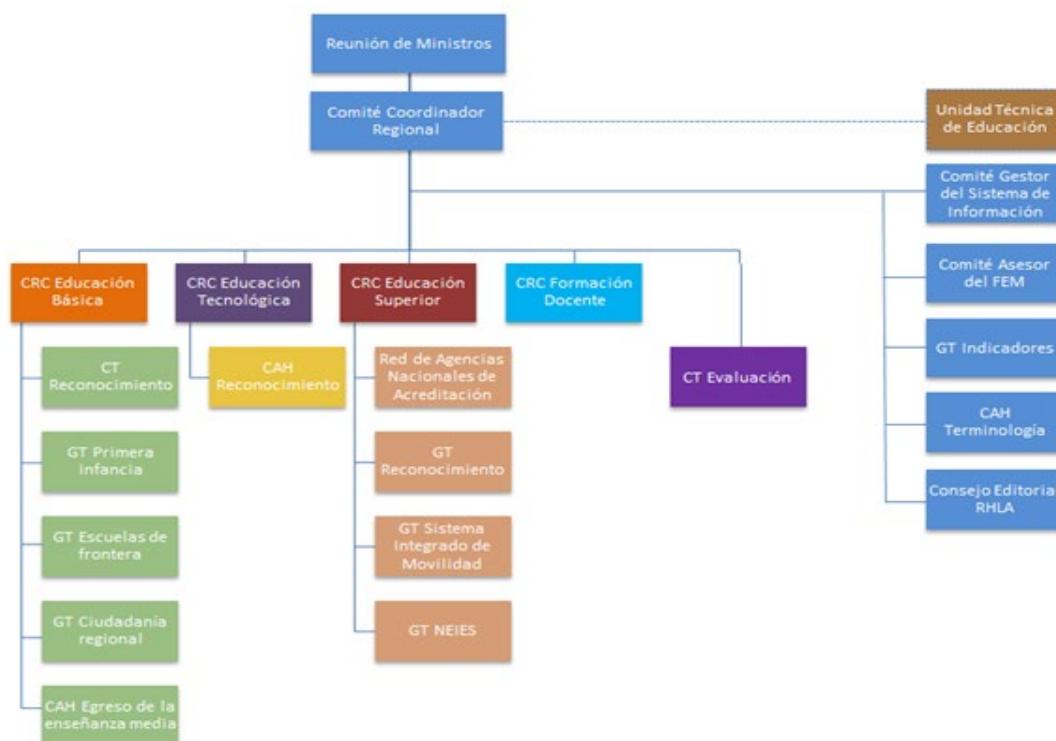
3.6.3. Cooperación intra-MERCOSUR en educación

La agenda de educación se incorpora en el MERCOSUR en forma temprana, unos meses posteriores a la firma del Tratado fundacional del bloque, a partir de la aprobación en diciembre de 1991 del Protocolo de Intenciones en materia educativa y la creación de la **Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR (RME)** (Decisión N° 07/91) como el órgano encargado de la coordinación de las políticas educativas entre los Estados Partes y Asociados del bloque regional. Ambas acciones fueron la expresión del papel preponderante que se le otorgó a la educación, desde el inicio del proceso, como factor de integración y pieza clave para la consolidación y profundización del proceso regional que se proponía construir. La temprana incorporación de la agenda educativa e institucionalización de la temática en el proceso de integración son factores que le confieren a este sector características particulares (Perrotta, D, 2013), que han incidido en el correr de los años en la implementación de iniciativas regionales de cooperación intra-MERCOSUR **en forma prolífica y sostenida** (en el presente trabajo este sector es aquel que muestra una mayor cantidad de acciones de cooperación horizontal implementadas entre los años 2005-2015). En la actualidad el **Sector Educativo del MERCOSUR** (en adelante SEM) ocupa un espacio de relevancia en las políticas públicas regionales como foro para la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, la compatibilización y armonización de los sistemas educativos de los Estados Partes, y la capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo, siendo todos ellos pilares fundamentales para la conformación del mercado común. Las áreas de actuación del SEM son cuatro, a saber: educación básica (tiene como “objetivo la resolución de problemas compartidos en la región”), educación superior (“se organiza y trabaja en pos de la consecución de un espacio académico regional, el mejoramiento de su calidad y la formación de recursos humanos”), educación tecnológica (“pretende atender a las particularidades del avance de la ciencia y tecnología”) y formación docente (a partir de 2011) (Perrotta & Vázquez, 2010; Vázquez, M, N/D).

El SEM cuenta con una **estructura organizativa compleja** conformada por una multiplicidad de foros, integrados por delegados políticos y técnicos de cada uno de los países del MERCOSUR, a través de los cuales se negocian y articulan las políticas públicas en materia educativa del MERCOSUR. En 2001, a través de la Decisión N° 15/01 "Estructura Orgánica y Plan de Acción 2001-2005 del Sector Educativo del MERCOSUR, Bolivia y Chile", se crearon las instancias de apoyo a las tareas de la RME, el cual cuenta actualmente con un órgano asesor denominado **Comité Coordinador Regional (CCR)**, “que propone políticas de integración y cooperación en el ámbito de la educación y coordina el desarrollo del accionar del SEM”. En forma subordinada, el CCR cuenta con el apoyo de Comisiones Regionales Coordinadoras una por cada nivel de actuación, a saber: Educación Básica (CRC-EB), Educación Tecnológica (CRC-ET) y Educación Superior (CRC-ES). La estructura del SEM cuenta también con la existencia de Grupos Gestores de Proyecto (CG), que son “instancias temporales específicas convocadas *ad hoc* por el CCR por iniciativa propia o a sugerencia de las Comisiones Regionales Coordinadoras de Área para elaborar los perfiles y desarrollar los proyectos aprobados”; y el Sistema de Información y Comunicación (SIC), que constituye “un sistema que debe atender los requerimientos de comunicación, gestión del conocimiento, información y trabajo colaborativo en el ámbito del Sector en cualquier nivel de gestión, utilizando tecnologías de comunicación social e información como recursos para cumplir su cometido”. En el correr de los últimos años, se han creado también nuevas instancias que forman parte de la actual estructura organizativa del SEM, a saber: el Comité Asesor del Fondo Educativo del MERCOSUR (CAFEM) en el año 2005; la Red de

Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) en el año 2006; y, finalmente, la Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente (CRCFD) en el año 2011. A modo de completar la estructura institucional del SEM, cabe señalar que el sector cuenta con otras instancias, temporales y permanentes, que gestionan acciones específicas (<http://www.edu.mercosur.int/es-ES/institucional/o-que-e.html>), tal como se muestra en la siguiente Imagen:

Imagen 3.3.: Organigrama del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM)



Fuente: <http://edu.mercosur.int/es-ES/institucional/estrutura.html>

Para orientar los trabajos del SEM, los Ministros de Educación aprueban los llamados **Planes de Acción**, en los cuales se establecen los objetivos y ejes estratégicos del Sector para un período de tiempo determinado⁴⁹. En general, cada Plan toma como base temporal el período de cinco años, a excepción del primer Plan aprobado que abarcó tres años de actividades, y que por tal motivo fue llamado Plan Trienal. En el período comprendido entre 2005 y 2015, el SEM contó con dos Planes de Acción (Plan del SEM 2006-2010 y Plan del SEM 2011-2015), en los cuales se establecieron los siguientes objetivos estratégicos que sirvieron de guía para las actividades desarrolladas:

- Contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente;
- Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo;

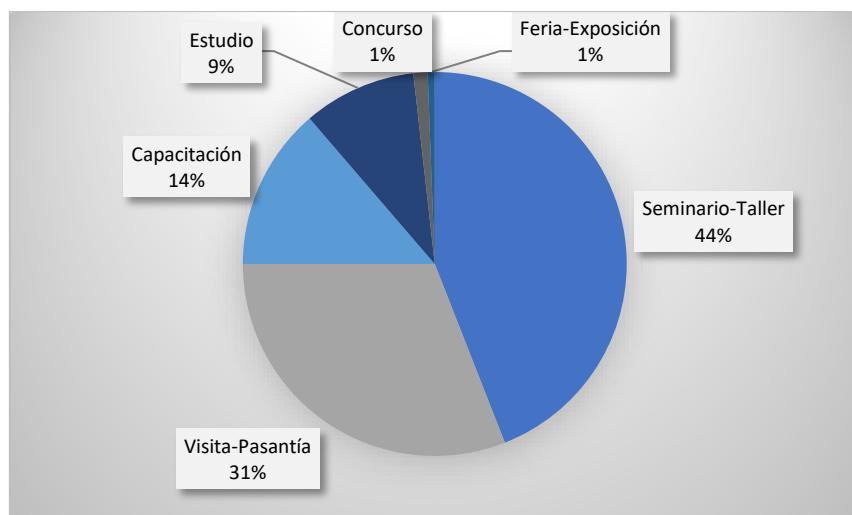
⁴⁹ Cabe señalar que estos objetivos se encuentran en consonancia con las metas generales 1^a a 11^a del Programa “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”.

- Promover la cooperación solidaria y el intercambio, para mejorar los sistemas educativos;
- Impulsar y fortalecer programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directivos y profesionales; y
- Concertar políticas que articulen la educación como el proceso de integración del MERCOSUR.

Se destaca también la participación de los Estados Asociados en las reuniones de los órganos que forman parte del SEM así como de las acciones de cooperación intra-MERCOSUR promovidos por ellos, en especial, la participación de Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En cuanto a este aspecto (entre otros), Perrotta (2013: 65) señala que “el SEM cuenta con programas específicos para las áreas de trabajo y una burocracia relativamente estable en los Estados Partes. Se ha ampliado la participación de los Estados Asociados (los primeros en ser incluidos fueron Chile y Bolivia, ahora también Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador participan del sector), encamina acciones que congregan un gran número de jóvenes (como es el caso de Parlamento Juvenil del MERCOSUR) e intenta, de manera activa, dotar de continuidad y sustentabilidad a sus actividades – en particular, aplicando a fuentes de financiamiento por medio de la cooperación internacional”.

En el presente trabajo, el sector educativo es aquél que registra la mayor cantidad de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR, tal como fue mencionado *ut supra*, entre los años 2005-2015, habiéndose relevado 168 iniciativas, correspondientes a 74 seminarios-talleres, 52 visitas-pasantías, 23 capacitaciones, 16 estudios, 2 concursos, 1 feria-exposición. Se constataron iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en todas las áreas de trabajo del SEM (educación superior; educación media; educación básica, educación tecnológica; y en el área de formación docente).

Gráfico 3.15: Porcentaje de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector educación, por tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto importante a señalar respecto al sector educativo (que aplica también a los demás sectores) refiere a la forma de contabilizar las iniciativas durante la etapa de relevamiento en aquellos casos en que, según la documentación disponible, se constataba la existencia de distintas ediciones o de diferentes modalidades de implementación de la misma acción (por

ejemplo, distintas ediciones de un concurso o intercambios de docentes y estudiantes entre distintas Universidades y sobre diferentes temas, entre otros). En estos casos se optó por realizar el registro de las acciones conforme los siguientes criterios:

- En caso de existir distintas ediciones o modalidades de implementación de una misma acción, ya sea porque refirieran a distintos temas o que en ellas participaran distintos actores o se encontraran involucrados diferentes instituciones (entre otros factores), se procedió a contabilizar una iniciativa por cada una de las ediciones o modalidades de implementación. De esta forma, por ejemplo, en el marco del Sistema de Pasantías del Proyecto PASEM se registraron 25 visitas-pasantías (por tanto, 25 acciones) ya que en la documentación relevada se disponía de información sobre cada una de las pasantías realizadas, pudiéndose constatar que cada una de ellas versó sobre distintas temáticas y tuvieron lugar entre distintas Universidades de los países del MERCOSUR.
- En caso de que se pudiera constatar la existencia de una iniciativa de cooperación intra-MERCOSUR pero no fuera posible determinar las características y principales elementos de las distintas ediciones o modalidades de implementación, se procedió a contabilizar dicha iniciativa como una única acción. En tal sentido, por ejemplo, en el ámbito del Programa MARCA se pudo constatar la existencia de intercambios de docentes e investigadores entre Instituciones de Educación Superior como una de las actividades del proyecto, pero no fue posible determinar las características de cada uno de los intercambios realizados, por lo que, a efectos del presente trabajo, dichos intercambios fueron contabilizados como una sola acción (“Intercambio de docentes e investigadores entre Instituciones de Educación Superior” – ver Anexo).

Teniendo presente esta modalidad de relevamiento y registro, se puede afirmar que aproximadamente el 67% de las acciones de cooperación intra-MERCOSUR en el sector educativo, durante el período 2005-2015, se encuentran vinculadas a la implementación de programas y/o proyectos, mientras que el 33% corresponde a acciones individuales impulsadas en su mayoría por las Presidencias *Pro Tempore* del MERCOSUR o en el marco de las reuniones de trabajo de los órganos que componen la estructura institucional del SEM. A su vez, cabe señalar que el área educativa es aquella en donde se registra la implementación de la mayor cantidad de programas y/o proyectos (11 en total), si se lo compara con el resto de los sectores relevados en el presente trabajo. En el siguiente cuadro se resumen los objetivos generales y/o específicos de cada uno de ellos.

Cuadro 3.8: Programas y proyectos en el sector educación. Período 2005-2015.

TÍTULO PROYECTO	OBJETIVOS
Proyecto: Parlamento Juvenil del MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none">• Promover la apertura de espacios de participación para los y las estudiantes de nivel medio público de los países del MERCOSUR, que sirven de lugar de encuentro y diálogo y como plataforma para la generación de propuestas sobre temáticas de interés común, escuchar la voz de los y las jóvenes de la subregión sudamericana en torno a sus perspectivas sobre la educación media que se viene implementando en sus países.• Abrir y propiciar la participación juvenil en el proceso de integración regional para que jóvenes estudiantes intercambien, dialoguen y discutan alrededor de temas que tienen una profunda vinculación con sus vidas presentes y futuras y para que comparten visiones e ideas acerca de la escuela media que quieren.

Programa Escuelas Bilingües de Frontera (PEBF) ⁵⁰	<ul style="list-style-type: none">Desarrollar un modelo de enseñanza común en las escuelas de frontera, garantizando, de esta forma, que alumnos y docentes tengan la oportunidad de educarse y comunicarse en las lenguas involucradas a partir del desarrollo de un programa intercultural. Surge de la voluntad de promover desde el ámbito educativo de los países del MERCOSUR “un encuentro intercultural” de escuelas vecinas de la frontera⁵¹.Ofrecer a los alumnos formación bilingüe español-portugués en la modalidad intercultural durante toda la escolaridad básica.
Programa Caminos del MERCOSUR	Fortalecer la identidad mercosureña de los jóvenes de 16 y 17 años de la región, por medio de una experiencia formativa en la que los participantes, además de ampliar sus conocimientos, desarrolle una vivencia que permita apreciar el valor de la integración regional, respetando la diversidad cultural ⁵² .
Programa de Movilidad Académica Regional de Carreras Acreditadas (MARCA)	<ul style="list-style-type: none">Promover el conocimiento recíproco sobre la formación académica de las carreras de grado de los países del MERCOSUR y el perfeccionamiento de los procesos de formación, a través del intercambio de alumnos, docentes, investigadores y gestores/coordinadores de las carreras que participan del Mecanismo de acreditación de calidad MERCOSUR.Propiciar a docentes y estudiantes de instituciones de enseñanza superior de las carreras acreditadas la oportunidad de realizar proyectos cooperativos con instituciones de países distintos del suyo.Enriquecer la formación de los jóvenes, ofreciéndoles la oportunidad de conocer culturas distintas y desarrollar valores como solidaridad, tolerancia y respeto por la diferencia.Propiciar a gestores/coordinadores de instituciones del sistema de educación superior de los países la oportunidad de compartir diferentes estructuras, mecanismos de formulación e implementación de políticas y métodos de gestión, así como conocer distintos sistemas de evaluación de programas institucionales.
Programa de Intercambio Académico Universitario de Grado de Lengua Española y Portuguesa del MERCOSUR	Fomentar la asociación institucional universitaria para estimular el intercambio de estudiantes y docentes de grado de programas de enseñanza de lengua, portugués y español, como segunda lengua. El programa consiste en promover proyectos de asociación institucional universitaria en las especialidades de Letras, portugués y español, exclusivamente para el nivel de grado, para fomentar el intercambio y estimular la aproximación de las estructuras curriculares, inclusive la equivalencia y el reconocimiento mutuo de créditos obtenidos en las instituciones participantes.
Programa de Asociación Universitaria para la Movilidad de docentes de grado del MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none">Fomentar la asociación institucional universitaria, a través de la elaboración y presentación proyectos conjuntos por parte de las instituciones de educación superiorFomentar el intercambio de docentes de grado en los países de la región;Promover acciones conjuntas de cooperación interinstitucional;Estimular la aproximación de las estructuras curriculares y/o de reconocimiento mutuo de tramos académicos;Propiciar el intercambio de experiencias en metodologías de enseñanza e investigación científica en las universidades.

⁵⁰ Inicialmente Proyecto implementado por Argentina y Brasil.

⁵¹ El Programa tiene como base el intercambio docente a partir de la disponibilidad de equipos ya formados en ambos países y que actúan en las escuelas involucradas. La unidad inicial de trabajo es el par de “escuelas-espejo”, que actúan juntas formando una unidad operativa y sumando sus esfuerzos en la construcción de la modalidad de educación intercultural y/o bilingüe.

⁵² La propuesta consiste en el desarrollo de un concurso anual de carácter histórico-literario en el que participan estudiantes de nivel medio (de 16 a 17 años) de todos los países del MERCOSUR y cuyo lema va cambiando de acuerdo con la elección realizada por cada país anfitrión. Seis son los ganadores seleccionados en cada país, que terminan conformando una delegación de treinta y seis estudiantes, cuyo premio consiste en un viaje de estudios durante 10 días por alguna de las rutas emblemáticas de la región.

Proyecto de Bibliotecas Escolares del MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none">• Acrecentar los acervos de las bibliotecas escolares y favorecer no sólo la ampliación de los conocimientos de literatura por parte de los alumnos, sino también abrir el horizonte cultural hacia el conocimiento de otras realidades.• Incentivar el intercambio de experiencias pedagógicas con relación a este material, que enriquecerán las prácticas en el aula.• Constituir un espacio de intercambio cultural en comunidades educativas de nivel primario y básico, y se orienta a zonas de frontera, si bien se encuentra abierta a espacios más amplios de participación.
Proyecto MERCOSUR LEE	Publicación de las colecciones de obras de autores representativos de los países de la región, en el marco del Año Iberoamericano de la Lectura.
Apoyo al Programa de Movilidad MERCOSUR en Educación Superior (PMM)	Contribuir a la consolidación y expansión del programa de movilidad de estudiantes universitarios de grado del MERCOSUR.
Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM)	Mejorar la formación docente inicial, continua y en servicio en la región, focalizando en el diseño y gestión de políticas, el reconocimiento de estudios, el aprendizaje del español y portugués como lenguas extranjeras, la alfabetización y el uso de las TIC para la enseñanza y el aprendizaje, y la consolidación de los vínculos interinstitucionales.
Núcleo de estudios e investigaciones Educación superior del MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none">• Sistematizar información sobre las investigaciones e iniciativas académicas que tengan por objeto el análisis de problemas existentes en la región que demanden estudios conjuntos; y que estén relacionadas a la problemática de la Educación Superior en el MERCOSUR.• Promover investigaciones intra-regionales que tengan por objeto la problemática del Sector de la Educación Superior en el MERCOSUR y su contribución a la integración regional.• Promover investigaciones que tengan por objeto los ejes temáticos establecidos en el Espacio Regional de Educación Superior (ERES).• Facilitar la comunicación / interacción entre los diversos actores que intervienen en el Espacio Regional de Educación Superior (ERES) y los responsables de la toma de decisiones.• Elaborar propuestas que contribuyan al fortalecimiento de las políticas para la integración de la Educación Superior del MERCOSUR.

Fuente: Elaboración propia.

La cantidad de acciones implementadas en el marco de programas/proyectos permiten determinar que, al igual que en otros sectores relevados (ciencia y tecnología, medio ambiente, entre otros), el diseño e implementación de [programas y/o proyectos](#) actúan como fuerzas promotoras de acciones de cooperación intra-MERCOSUR entre los Estados Partes y Asociados del bloque. De esta misma forma se pudo constatar que los [Planes de Acción](#) aprobados por la RME representan también importantes marcos promotores de acciones horizontales entre los países del MERCOSUR, teniendo en cuenta que muchas de las iniciativas fueron programadas en el ámbito de las reuniones de trabajo del SEM o impulsadas por la Presidencia *Pro Tempore* de turno, tomando como punto de referencia dichos Planes.

En lo que respecta al [financiamiento](#) de las acciones horizontales en el área educativa, según se pudo constatar, el SEM cuenta desde sus inicios con la asistencia técnica y financiera de distintos organismos, instituciones y agencias internacionales que han aportado valiosas contribuciones para la concreción de las actividades y programas del sector en el marco de los Planes de Acción. Según las iniciativas relevadas, los principales organismos internacionales, asociaciones regionales e instituciones que brindaron apoyo técnico y financiero al SEM durante el período bajo análisis son:

- **Unión Europea (UE):** financió la implementación de dos proyectos vinculados al área educativa durante sus dos programaciones regionales (2002-2006 y 2007-2013) que en total sumaron Euros 9.772.281 (la contrapartida MERCOSUR por ambos proyectos fue de Euros 4.100.000). En el marco de ellos se implementaron 76 acciones de cooperación intra-MERCOSUR, lo que corresponde al 45% del total relevado.
- **Organización de Estados Iberoamericanos (OEI):** apoyó al SEM desde el inicio de sus trabajos, a través de diferentes acciones, entre ellas: el auspicio de actividades vinculadas al Proyecto Caminos del MERCOSUR, la organización de seminarios y eventos, el intercambio y difusión de materiales y experiencias en diferentes temáticas (Colección MERCOSUR Lee), entre otros.
- **Organización de Estados Americanos (OEA):** financió iniciativas en el marco del proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR y auspició distintas acciones aisladas del sector (por ejemplo, encuentros de escuelas solidarias del MERCOSUR).
- **Agencias Especializadas de las Naciones Unidas (UNICEF, UNESCO):** auspiciaron acciones en sus áreas de trabajo (principalmente seminarios, encuentros, talleres), promovidas por el SEM en forma aislada.
- **Otras instituciones:** otras instituciones como la Unión Latina Uruguay (apoyó las actualizaciones de docentes para la enseñanza de español y portugués como lenguas extranjeras) y la Universidad Federal de Integración Latinoamericana - UNILA (apoyó el intercambio docente en escuelas de frontera) brindaron apoyo técnico y auspiciaron acciones impulsadas por el SEM.

Además de estos socios cooperantes se debe sumar el apoyo financiero brindado por las instituciones gubernamentales vinculadas a la educación de cada uno de los países del MERCOSUR que, en algunos casos actuaron como auspiciantes de iniciativas organizadas por el SEM y, en otros, realizaron significativos aportes financieros que sirvieron como recursos de contrapartida en el marco de los proyectos implementados bajo la modalidad de cooperación extra-regional (por ejemplo, los dos proyectos financiados por la Unión Europea). Así mismo, en los últimos años se destaca la creación y puesta en funcionamiento del Fondo de Financiamiento del SEM (operativo desde 2012), como un fondo de financiamiento intra-MERCOSUR, para dar cumplimiento a los objetivos del sector a partir de los aportes provenientes de los respectivos gobiernos (ver apartado 2.2.7).

Según la tipología de acciones, la organización de **seminarios-talleres** representó un poco menos de la mitad de las acciones relevadas (44% del total), y constituyeron importantes instancias que permitieron intercambiar experiencias regionales sobre temas de la agenda de las distintas áreas de trabajo del SEM (educación superior, media, básica, tecnológica), en el marco de los Planes de Acción aprobados por el sector, entre las cuales se pueden mencionar:

- Educación de personas jóvenes y adultas.
- Primera infancia (políticas de educación infantil).
- Formación profesional y tecnológica (políticas de educación técnico – profesional).
- Reconocimiento de títulos.
- Educación a distancia y educación transfronteriza.
- Educación y trabajo.
- Políticas de evaluación educativa.
- Metodologías en terminología.
- Patrimonio indígena en el contexto de las Misiones.

- Políticas lingüísticas.
- El rol de la escuela media.

Estas instancias permitieron reflexionar y debatir sobre distintos aspectos de la agenda educativa del MERCOSUR, mediante el intercambio de conocimientos y buenas prácticas sobre políticas públicas nacionales y experiencias vinculadas al área. Como resultado de ello estas instancias permitieron, entre otras cosas, encontrar parámetros comunes para la promoción y/o fortalecimiento del tratamiento de temas o aspectos puntuales de la agenda regional de educación, fomentar la reflexión sobre temas de interés general de los países de la región, así como brindar aportes relevantes para el debate educativo en la formulación de políticas públicas nacionales y regionales. A modo de ejemplo, las distintas ediciones del proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR (tres ediciones durante el período relevado), clasificadas en este estudio como seminarios-talleres, constituyeron una importante iniciativa para incentivar el relacionamiento de los jóvenes de la región a través de distintos encuentros (espacios de discusión y debate en las instituciones y entre los participantes,) que contribuyeron a generar la conciencia de una ciudadanía responsable y de una identidad regional en el marco del proceso de integración. En las tres ediciones relevadas (años 2009-2014) participaron un total de 83.421 instituciones de nivel medio, 15.729.791 alumnos de educación primaria y media básica y superior de seis países del MERCOSUR y 313 jóvenes estudiantes parlamentarios⁵³. Estos números permitan dar cuenta de la importancia de este tipo de acciones cuando son promovidas desde el espacio regional.

Un tipo de acción que en la mayoría de los otros sectores analizados representan un número poco significativo son las **visitas-pasantías** pero que, sin embargo, en el área educativa, muestran un papel importante representando el 31% del total de iniciativas relevadas. Este hecho se debe a una característica propia del patrón de cooperación en el ámbito educativo desde un espacio regional, en donde la experiencia de discusión, diálogo e intercambio entre docentes y estudiantes (en forma separada o entre sí) a partir de pasantías o estancias cortas en una institución receptora de otro país representa un aprendizaje mutuo único y le confiere un aporte invaluable, ya que permite mejorar la formación de recursos humanos, fomentando la cooperación interinstitucional. Es por ello que desde la agenda educativa del MERCOSUR se suele promover este tipo de iniciativas, en todas sus áreas. Varios de los programas y proyectos implementados por el SEM refieren a la creación de un sistema de pasantías y visitas de intercambio entre docentes, estudiantes, coordinadores/gestores pertenecientes a instituciones (de educación superior, media y básica) de los países del MERCOSUR.

En el área de educación superior se pudieron constatar movilizaciones de estudiantes, docentes y gestores/coordinadores de las carreras acreditadas por el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado en el MERCOSUR (MEXA) en el marco del Programa MARCA⁵⁴; intercambios académicos universitarios de estudiantes y docentes de lengua española y portuguesa en el marco del “Programa de Intercambio Académico Universitario de Grado de Lengua Española y Portuguesa del MERCOSUR”⁵⁵; movilidad de estudiantes de

⁵³ Extraído de un Informe sobre el PJM presentado en el Anexo XI del Acta N° 01/15 del Comité Coordinador Regional.

⁵⁴ Se desarrolla a través de períodos lectivos regulares de un semestre académico en otra Universidad de la región.

⁵⁵ Favorecieron los procesos de adquisición de lenguas extranjeras en forma efectiva.

grado⁵⁶ y visitas entre redes de intercambio⁵⁷ en el marco del Proyecto “Apoyo a la Movilidad del MERCOSUR en Educación Superior”; pasantías y visitas de intercambio entre funcionarios y directivos de formación docente y formadores de docentes en el marco del “Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR – PASEM”, así como proyectos elaborados en forma conjunta por distintas Instituciones de educación superior de los países de la región en el marco del “Programa de Asociación Universitaria para la Movilidad de Docentes de Grado del MERCOSUR”, clasificados bajo esta tipología de acción⁵⁸. Respecto de los programas de movilidad en esta área cabe señalar que los mismos se han ido ampliando pasando de la “movilidad de estudiantes de grado vinculados a carreras acreditadas regionalmente – es decir, limitado a ese “club” de carreras – [...] a movilidad estudiantil de posgrado y docentes” (Perrotta, 2013).

En el área de educación media se destacan las distintas ediciones del “Programa Caminos del MERCOSUR” (10 ediciones durante los años 2005-2015)⁵⁹, a través del cual jóvenes estudiantes de educación media tuvieron la oportunidad de vivenciar las distintas realidades de los países del MERCOSUR mediante un viaje por el país convocante, lo que contribuyó al fortalecimiento de la identidad regional y el respeto a la diversidad cultural de los jóvenes de la región.

Finalmente, en el área de educación básica se constataron intercambios de docentes entre las escuelas de frontera como resultado del “Programa Escuelas Bilingües de Frontera”, cuyo modelo está centrado en el “cruce” de docentes en “escuelas espejo”, e intercambios de docentes para la formación en educación inicial en el marco del Proyecto PASEM.

Le siguen por orden de importancia cuantitativa las **capacitaciones** (14% del total), que tuvieron un papel relevante como instancias de apoyo a la formación de recursos humanos y de ciudadanía en el ámbito de la agenda regional. Las 23 capacitaciones registradas permitieron la formación en distintas áreas de la agenda educativa del MERCOSUR, entre ellas:

- Formación de coordinadores académicos e institucionales para las carreras de Agronomía, Ingeniería, Arquitectura y Medicina.
- Capacitación de personal de cooperación internacional Ministerios de Educación y Universidades de los Estados Partes del MERCOSUR (Proyecto PMM).
- Capacitación para coordinadores académicos e institucionales y docentes (Proyecto PMM).
- Capacitaciones en el marco de las Redes de Intercambio seleccionadas en el Proyecto PMM, sobre temas como bibliotecología y ciencias de la información, identidad plurilingüe, incubadoras universitarias, fortalecimiento de las Oficinas de Relaciones Internacionales, plantas medicinales y medicamentos fitoterápicos, lengua y cultura.

⁵⁶ Estudiantes: 47 de Argentina, 57 de Brasil, 35 de Paraguay, 36 de Uruguay. Universidades: 57 (24 de Argentina, 19 de Brasil, 10 de Paraguay y 4 de Uruguay). Áreas temáticas: 10 estudiantes en el área de agraria, 7 en el área artística, 48 en ciencia y tecnología, 26 en ciencias de la salud y 84 en ciencias sociales y humanas (alto porcentaje de las movilidades en el área social y humana).

⁵⁷ Se constituyeron e implementaron redes de intercambio académico entre universidades del MERCOSUR, a partir de una convocatoria a proyectos conjuntos en el marco del Plan Estratégico del sector educativo del MERCOSUR. En la convocatoria, realizada entre 2010 y 2011, se presentaron 38 propuestas de las que se seleccionaron 8 para ser financiadas, en las cuales participaron 43 universidades.

⁵⁸ Fueron clasificados en este trabajo como visitas-pasantías, teniendo en cuenta que entre las principales actividades comprendidas se destacaban los cursos de corta duración, seminarios y conferencias u otras acciones que tienen por objetivo profundizar el intercambio de docentes y afianzar la cooperación interinstitucional. Se destaca la participación conjunta de por lo menos tres instituciones de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en la elaboración de proyectos conjuntos, con un plazo de duración de uno o dos años, pudiendo ser renovados por una única vez por el mismo período solicitado.

⁵⁹ Organizado en forma anual por un país del MERCOSUR sobre un eje temático propuesto por el SEM (cada país identifica sus rutas emblemáticas). Participaron en la organización de las versiones entre los años 2005 y 2015, los cuatro Estados Partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Bolivia y Colombia.

- Capacitaciones en el marco de las Redes Subvencionadas (redes de trabajo conjuntas e investigaciones) seleccionadas en el Proyecto PASEM sobre temas como inclusión educativa, superación de la violencia, deserción escolar, integración y ciudadanía regional.
- Actualización de docentes para la enseñanza de español y portugués como lenguas extranjeras⁶⁰ (tres capacitaciones durante el período 2005-2006).

Clasificados como **estudios** se registran un total de 16 acciones realizadas bajo el patrocinio del SEM, lo cual corresponde al 9% del total de iniciativas relevadas. Entre ellos, se destacan los 10 estudios sobre formación docente realizados en el marco del Proyecto PASEM (6 estudios y 4 documentos de política⁶¹), cuyo objetivo fue sistematizar las políticas implementadas para la mejora de la formación docente en cada país del MERCOSUR.

Las convocatorias para la conformación de Redes de investigación en el marco del “Núcleo de estudios e investigaciones Educación Superior del MERCOSUR” fueron clasificadas en el presente trabajo como **estudios** (se constatan dos convocatorias durante el período), teniendo en cuenta que su objetivo fue la formación de nuevos grupos para la producción de conocimientos sobre temas claves para la educación superior del MERCOSUR a partir de investigaciones conjuntas. Se registra, asimismo, la elaboración y edición conjunta de los siguientes estudios: la Revista de Estudios e Investigaciones de Educación Superior del MERCOSUR, el Libro “Memoria y Derechos Humanos en el MERCOSUR” (análisis y reflexión sobre temas puntuales de la historia común de los países del MERCOSUR) y el Estudio Analítico-Descriptivo Comparativo del SEM 2001-2005. Finalmente, dentro de este tipo de iniciativas fueron incluidas las acciones en el marco del “Proyecto MERCOSUR Lee”⁶² (lanzado en el año 2005 en el marco del Año Iberoamericano de la Lectura) el cual, a través de la edición y difusión de libros de cuentos de autores de la región⁶³, promovió la integración cultural e incentivó el bilingüismo dentro del MERCOSUR.

En lo que respecta a los **concursos** se registran dos ediciones del “Concurso de Experiencias Innovadoras en formación docente”, en el marco del Proyecto PASEM, a través del cual se convocó a docentes, directivos, instituciones educativas y/o equipos interinstitucionales a documentar y formar parte del Banco de Experiencias de la región como una contribución al

⁶⁰ A través de estas capacitaciones se contribuyó a la formación de recursos humanos para expandir la enseñanza-aprendizaje del español y del portugués en los países del MERCOSUR, así como actualizar a los profesores de español y portugués como lenguas extranjeras en relación a la teoría y la práctica de enseñanza y familiarizarlos en aspectos de estas lenguas y de sus respectivas culturas.

⁶¹ Estudios realizados:

- 1) Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del Mercosur.
- 2) Los Sistemas de Formación Docente en el MERCOSUR.
- 3) Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR.
- 4) Incorporación con sentido pedagógico de TIC en la formación docente de los países del Mercosur.
- 5) Español y portugués: Vectores de integración regional.
- 6) La incorporación de TIC en la formación docente de los países del MERCOSUR.

Documentos de Política:

- 1) Políticas docentes y construcción regional del MERCOSUR. Documento de política sobre criterios de calidad y mejora en la formación docente del MERCOSUR.
- 2) Planes de estudio de la formación docente inicial y propuestas de formación continua.
- 3) Las normativas que regulan el trabajo de los docentes. Consideraciones y propuestas para los países del MERCOSUR.
- 4) Uso de las TIC con sentido pedagógico en la formación y en el desarrollo profesional docente: Consideraciones y propuestas para los países del MERCOSUR.

⁶² Participaron de este proyecto los cuatro Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

⁶³ Cada uno de los países miembros, más Bolivia y Chile, han seleccionado tres títulos con el fin de divulgar obras representativas de la literatura de la región en las escuelas.

intercambio y mejora de las prácticas de formación y desarrollo profesional docente en la región⁶⁴.

En cuanto a **feria-exposiciones** se registra una acción correspondiente a la “I Feria de Jóvenes Emprendedores del MERCOSUR” (realizada en 2012 con apoyo del Ministerio de Educación de Argentina), la cual generó un espacio para que los estudiantes de la región tuvieron la oportunidad de conocer las distintas iniciativas de sus pares, fortaleciendo los lazos de comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo entre los jóvenes.

Al igual que en el sector de ciencia y tecnología, se pudo constatar un número significativo de **actores** de la región participaron y resultaron beneficiados de las iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en materia educativa, entre ellos se destacan:

- Estudiantes de escuelas de nivel medio de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay.
- Docentes de escuelas medias de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Docentes e investigadores de Universidades del MERCOSUR.
- Estudiantes de Universidades del MERCOSUR.
- Gestores/coordinadores de carreras acreditadas de educación superior de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Responsables de cooperación internacional de Ministerios de Educación y de las Universidades de la región.
- Funcionarios de los Ministerios de Educación y autoridades locales.
- Expertos en políticas lingüísticas de Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay.
- Representantes de organizaciones sindicales y de la sociedad civil
- Representantes de organismos internacionales.
- Estudiantes, docentes y autoridades de instituciones de formación técnico profesional.
- Docentes de español y portugués como lengua extranjera.

A su vez, las **instituciones** involucradas en las acciones de cooperación intra-MERCOSUR en el área de educación, por cada Estado Parte, son:

Cuadro 3.9: Instituciones que participaron en iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector educación. Período 2005-2015.

ARGENTINA	BRASIL
<ul style="list-style-type: none">- Ministerio de Educación.- Escuelas de educación media.- Universidades (U. Nacional de San Juan, U. Nacional de Córdoba, U. Nacional de Cuyo, U. Nacional de Misiones, U. Nacional de La Plata, U. Nacional de Mar del Plata, U. de Buenos Aires, U. Nacional del Litoral, U. Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, U. Nacional de San Luis, U. Nacional de Villa María, U. Nacional del Sur, U. Nacional de General Sarmiento, U. Nacional de Tucumán, U. Nacional de Río Cuarto, U. Nacional de Misiones, U. Nacional de Lanús, U. Nacional de Rosario, U. Católica de Santa Fe, U. Nacional del Nordeste, etc.).- ISFD Nº 804 El Maitén	<ul style="list-style-type: none">- Ministerio de Educación.- Escuelas de educación media.- Universidades (U. do Vale do Rio dos Sinos, U. Estadual Paulista, Julio de Mesquita Filho, U. Estadual de Campinas, U. Federal do Paraná, U. Federal de Mato Grosso Do Sul, U. Federal de Goiás, U. Federal de Uberlândia, U. Federal Dos Vales do Jequitinhonha e Macuri, U. Federal de Alagoas, U. Federal de Grandes Dourados, U. Federal de Santa María, U. Federal de São Carlos, U. Federal de Rio Grande do Sul, U. do Vale do Itajai, U. Federal Fluminense, U. Federal de Lavras, Campus Pelotas Visconde da Graca – IFSUL, U. Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, U. de Londrina, U. de Brasilia.etc.).

⁶⁴ La primera edición se realizó entre 2013 y 2014 y, la segunda entre 2014-2015. Como resultado, fueron destacadas 23 instituciones con el Premio Paulo Freire. En total 257 instituciones completaron su documentación.

<ul style="list-style-type: none">- Instituto de Formación Docente Continua - San Carlos de Bariloche- Dirección de Educación Superior de Jujuy	<ul style="list-style-type: none">- Instituto Federal Rio Grande do Sul- Instituto Anisio Teixeira- Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso- Secretaria Municipal de Educação de Macaé- Centro de Educação a Distância do Estado do Ceará
PARAGUAY <ul style="list-style-type: none">- Ministerio de Educación y Ciencias.- Escuelas de educación media.- Universidades (U. Autónoma de Asunción, U. Nacional de Asunción, U. del Cono Sur de las Américas, U. Nacional de Pilar, U. Nacional de Itapúa, U. de la Paz (Ciudad del Este), U. Evangélica del Paraguay (Chaco), U. Iberoamericana, U. Católica Nuestra Señora de la Asunción, etc.)- MEC Dirección de Educación Indígena (Pedro Juan Caballero)	URUGUAY <ul style="list-style-type: none">- Ministerio de Educación y Cultura- Escuelas de educación media.- Universidades (U. de Montevideo, U. ORT, U. de la República, Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines, U. Católica del Uruguay, etc.)- Consejo de Formación en Educación (Maldonado)- Institutos Normales de Montevideo- Institutos de Formación Docente (Carmelo, Rocha, Paysandú).- Centro Regional de Profesores (CRP del Sur - Atlántida, CRP del Litoral – Salto, CRP del Centro – Florida)- Instituto de Profesores Artigas

Fuente: Elaboración propia.

La información relevada en algunos proyectos permite dar cuenta de la dimensión de este aspecto, principalmente en lo que refiere a la cantidad y [diversidad de instituciones y actores](#)⁶⁵. Cabe señalar, asimismo, que el listado no pretende ser exhaustivo, teniendo en cuenta que, en algunos proyectos se menciona la participación de distintas instituciones pero no se presenta un listado completo de las mismas, motivo por el cual no pudieron ser reflejadas *ut supra*.

3.5.4. Cooperación intra-MERCOSUR en el sector género

A pesar de que los procesos de integración regional impactan de manera diferencial en mujeres y hombres, el MERCOSUR no contempló en sus inicios la perspectiva de género ni en su agenda de trabajo ni en la institucionalidad del bloque⁶⁶. A partir de 1992 distintos actores de la región (ONG feministas y sindicalistas, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNIFEM, así como representantes de las áreas gubernamentales de la mujer de los países integrantes del bloque⁶⁷) inician esfuerzos para introducir la dimensión de género en el MERCOSUR, dando sus frutos en el año 1998 cuando se crea dentro de la estructura institucional del bloque la [Reunión Especializada de la Mujer \(REM\)](#), como un órgano dependiente del GMC. Este foro tenía como objetivo “analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legislación vigente en los Estados Partes del MERCOSUR en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades”, y de contribuir al “desarrollo social, económico y cultural de la comunidades de los Estados Partes” (Resolución N° 20/98). A partir de entonces se ha reconocido la necesidad de la integración de la dimensión de género en el conjunto de las políticas y de la estructura institucional del bloque (Decisión N° 13/14).

⁶⁵ A modo de ejemplo, en el Parlamento Juvenil del MERCOSUR en las ediciones realizadas entre 2009 y 2014 participaron 83.421 instituciones y 15.729.791 alumnos de educación primaria y media básica y superior de seis países del MERCOSUR.

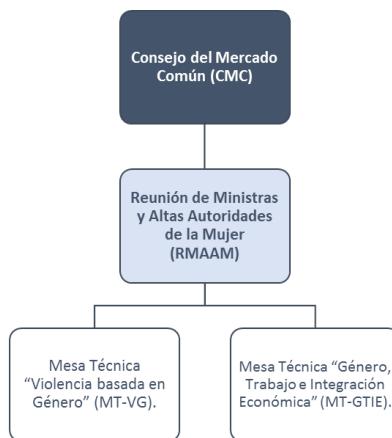
⁶⁶ Ni en la estructura institucional prevista en el Tratado de Asunción ni en la normativa aprobada durante los primeros años se reconocía la existencia de un foro específico para el tratamiento de los aspectos vinculados a género.

⁶⁷ “En 1995, y previo a la IV Conferencia de Naciones Unidas (31 de julio-2 de agosto), se realiza en la sede del PARLATINO en San Pablo, el primer seminario de entrenamiento y análisis de las Mujeres en el MERCOSUR. En 1997 se realiza en Río de Janeiro el Segundo Seminario Internacional sobre Mujer y MERCOSUR”. En esta última actividad las Representantes de las Áreas Gubernamentales de la Mujer de los países integrantes del MERCOSUR emiten una declaración conjunta que es el antecedente para la creación de la REM en 1998.

En el año 2000 se consagró definitivamente la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito del MERCOSUR, mediante la aprobación de la Resolución GMC N° 84/00, a través de la cual se instruye a los “diferentes foros del MERCOSUR dentro de sus respectivos mandatos y competencias, a incorporar la perspectiva de género en la planificación, elaboración, implementación y evaluación de sus actividades, políticas y programas, con el fin de permitir el análisis de su impacto sobre las mujeres”. La idea central en torno a esta solicitud era garantizar la igualdad y equidad entre los géneros en el proceso de integración, con especial atención en el tratamiento, entre otros, de los temas trabajo, empleo, seguridad social, salud, pequeñas y medianas empresas y proyectos de cooperación.

Desde entonces la consolidación de la perspectiva de género en el bloque regional ha sido visualizada como un elemento esencial para profundizar la democracia, eliminar las disparidades y la discriminación contra las mujeres en los Estados Partes (Decisión N° 24/11). El proceso de la institucionalidad de género en el MERCOSUR se vio fortalecida en 2011 con la aprobación de la Decisión N° 24/11, a través de la cual se eleva el estatus de la REM y se crea la **Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM)** (en sustitución de la REM), como un órgano dependiente del CMC. Dicha decisión respondió a la necesidad de “establecer un ámbito de nivel ministerial y de altas autoridades para el análisis de la situación de las mujeres en los Estados Partes”, pasando a asumir un importante rol dentro de la estructura institucional del bloque (RMAAM, 2013, Anexo 18 Acta N° 01/13). Desde entonces la RMAAM tiene como función asesorar y proponer al CMC medidas, políticas y acciones en materia de género, organizándose en torno a dos grupos de trabajo tal como se muestra en la imagen a continuación:

Imagen 3.4.: Organigrama de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM)



Fuente: Elaboración propia.

Con base en la Resolución aprobada en el año 2000 (mencionada más arriba), la REM y RMAAM han trabajado intensamente en incorporar la perspectiva de género en la agenda y las políticas regionales de los órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR. Sus ejes de trabajo han ido evolucionando conforme la realidad que viven las mujeres en los países de la región y de acuerdo con los avances de la agenda internacional en esta materia. Entre los principales temas abordados por la RMMAM (y la REM), entre los años 2005 y 2015, se destacan: la participación política de la mujer en los espacios de poder y toma de decisiones, la

participación de las mujeres en la economía e igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el mercado laboral, salud sexual y reproductiva y VIH/SIDA, el tratamiento integral de la violencia basada en género, la atención a mujeres en situación de trata internacional con fines de explotación sexual, trabajo doméstico, mujeres y trabajo rural, educación rural y desarrollo de la economía social para la inclusión de las mujeres, entre otros.

Según se pudo constatar en el relevamiento documental, las principales temáticas abordadas en las acciones de cooperación regional promovidas en el área de género responden a la agenda de trabajo de la RMAAM y REM mencionadas arriba, y a los planes de trabajo acordados por sus autoridades. Se destaca asimismo que, en varias ocasiones, las **Decisiones y Recomendaciones** aprobadas por el CMC durante el período bajo análisis sentaron las bases para la promoción de acciones cooperativas en la región, instando o recomendando a los Estados Partes a **intercambiar buenas prácticas, experiencias y legislaciones** y a identificar criterios comunes para desarrollar actividades, en temas vinculados a la agenda regional de género. En tal sentido, se puede afirmar que, **la normativa MERCOSUR y las iniciativas de cooperación horizontal en el sector género conforman un círculo virtuoso, en el cual ambas se refuerzan mutuamente**, tal como muestra el cuadro a continuación.

Cuadro 3.10: Normativa MERCOSUR sobre género donde se refieren acciones de cooperación intra-MERCOSUR. Período 2005-2015.

NORMATIVA MERCOSUR	ACCIÓN INTRA-MERCOSUR QUE IMPULSA
Decisión Nº 12/06	Insta a los Estados Partes y Asociados a “coordinar las iniciativas y campañas nacionales de información y prevención del delito de trata de personas, especialmente mujeres y niñas/os, con vistas a la realización de una campaña regional a través de medios gráficos y audiovisuales en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados” (Campaña Comunicacional relativa al combate a la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes con fines de Explotación Sexual Comercial y/o Laboral)
Decisión Nº 32/12	Crea un “Mecanismo de Articulación para la Atención a mujeres en situación de trata internacional”, a través del cual los Estados Partes acuerdan prestarse asistencia mutua y amplia cooperación para la atención a mujeres en situación de trata en el MERCOSUR, garantizando un enfoque de género y una perspectiva regional en la aplicación de la normativa internacional de derechos humanos ya ratificada. Se acuerda, asimismo, que los Estados Partes articularán una Red MERCOSUR para la atención a mujeres en situación de trata internacional.
Recomendación N° 01/10	Recomienda profundizar el intercambio de buenas prácticas sobre el tratamiento integral de la violencia de género.
Recomendación N° 03/10	Propicia el intercambio de buenas prácticas sobre acciones, legislaciones y estrategias para el aumento de la participación política de las mujeres.
Recomendación N° 03/12	Insta a promover y profundizar el intercambio entre los Estados Partes, de experiencias, planes, programas y legislaciones nacionales relativas a la Economía Social y Solidaria.
Recomendación N° 04/12	Promueve el intercambio de información sobre las respectivas legislaciones nacionales que contemplen la incorporación del femicidio ya sea como figura penal autónoma o bien como un agravante del homicidio.
Recomendación N° 10/12	Recomienda la promoción y profundización del intercambio de experiencias, planes y programas relativos a las políticas para las mujeres, articulando la actuación común para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres en los foros regionales e internacionales.
Recomendación N° 05/15	Los Estados Partes se comprometan a intercambiar experiencias sobre los avances en el enfrentamiento de las muertes violentas de mujeres por

	razones de género (femicidios/feminicidios), sea en la prevención, en la garantía en el acceso a la justicia y a la reparación de estos crímenes.
Recomendación N° 06/15	Insta a los Estados Partes a que comparten experiencias con vistas a la definición futura de una encuesta nacional de uso del tiempo (para la valorización y reconocimiento del trabajo no remunerado, dar visibilidad a los efectos diferenciados de la división sexual del trabajo y al alcance de la igualdad de género en el mundo del trabajo, entre otros), con parámetros comunes para su realización.
Recomendación N° 09/15	Insta a los Estados Partes a promover y profundizar el intercambio de experiencias, planes, programas y legislaciones nacionales relativas a la Economía Social y Solidaria, así como compartir espacios de promoción y comercialización de productos en ferias y exposiciones conjuntas.

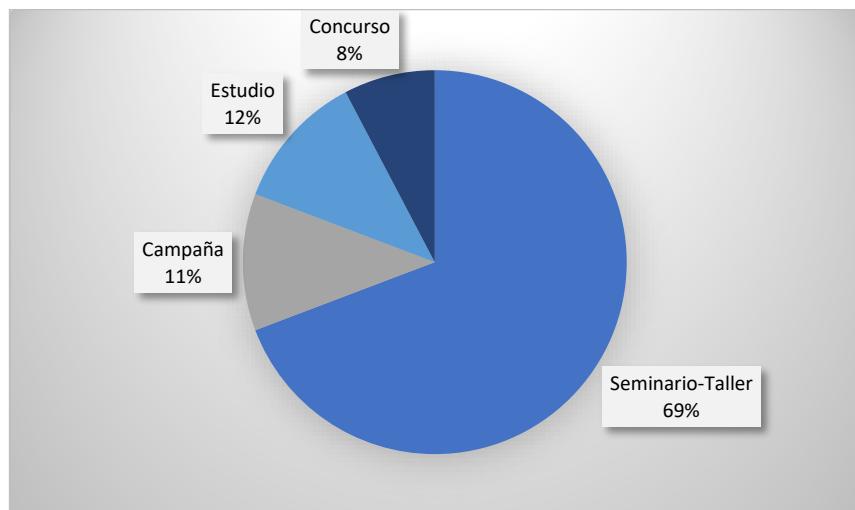
Fuente: Elaboración propia con base en la normativa MERCOSUR.

Un hito importante en la normativa del bloque regional tuvo lugar en el año 2013 con la aprobación de las “**Directrices de la Política de Igualdad de Género del MERCOSUR**” (Decisión CMC N° 13/14), que tienen como objetivo implementar una Política de Igualdad de Género en el bloque regional, contando a partir de ellas con un marco que guía a las instancias del MERCOSUR en la incorporación de la dimensión de género en su gestión, tanto en el proceso de determinación de objetivos, políticas, acciones y/o proyectos regionales, así como en la elaboración de la normativa. En el documento se establecen trece Directrices para el diseño, elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, normativas, estrategias, programas, planes de acción, así como la gestión de recursos y elaboración de presupuestos dentro del MERCOSUR, respecto a distintos temas abordados en la agenda regional de género⁶⁸. Cabe mencionar, asimismo, la aprobación en el año 2011 del **Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)**, el cual articula diez ejes fundamentales y veintiséis directrices estratégicas dentro de las cuales se incorpora la perspectiva de género como eje transversal, y a su vez plantea directrices específicas en materia de derechos humanos de las mujeres.

De acuerdo con el relevamiento documental, durante los años 2005-2015, tuvieron lugar 26 iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector género, correspondientes a 18 seminarios-talleres, 3 campañas, 3 estudios y 2 concursos.

⁶⁸ Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado; participación paritaria en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder; derecho a la salud integral; derechos sexuales y derechos reproductivos; derecho a la educación; educación para los derechos humanos y la no discriminación; enfrentar todas las formas de violencia basada en la perspectiva de género; interseccionalidad, discriminaciones múltiples y agravadas; territorio, hábitat y ambiente; políticas comerciales y productivas inclusivas; derechos de las mujeres migrantes; acceso a la justicia; sistemas de información.

Gráfico 3.16: Porcentaje de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector género, por tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Según los datos relevados, la cooperación intra-MERCOSUR en el área de género durante el período 2005-2015 muestra un **dinamismo relativo** respecto a otros sectores analizados en el presente estudio. Aproximadamente el 46% de las iniciativas relevadas (12) corresponden a acciones desarrolladas en el ámbito de proyectos de cooperación, y las restantes han sido diseñadas e implementadas por la REM/RMAAM en forma aislada (sin estar asociadas a proyectos) y se encuentran vinculadas, en muchas ocasiones, a las decisiones y recomendaciones adoptadas en **instrumentos normativos** (Decisiones y Recomendaciones del CMC) que sirvieron de estímulo para avanzar hacia una mayor cooperación en esta área.

Del total de iniciativas, 12 contaron con el financiamiento y asistencia técnica de la AECID, en el marco del proyecto de cooperación “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR”. El resto de las iniciativas contaron con el apoyo logístico y técnico de los Estados Partes (por ejemplo, Instituto Nacional de las Mujeres), otros organismos internacionales (por ejemplo, OIM) y/u organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, Foro de Mujeres del MERCOSUR). Cabe señalar que no fue posible obtener información sobre la fuente de financiamiento de siete de las acciones identificadas. Al igual que otros órganos del MERCOSUR, la RMAAM no cuenta con un fondo de recursos propio para el financiamiento de sus iniciativas por lo que, tal como se señaló, este foro debió apoyarse en la asistencia técnica y financiera de socios extrarregionales (principalmente AECID), así como de recursos intrarregionales (principalmente fondos gubernamentales de las áreas de género de los Estados Partes).

Según se pudo constatar, las distintas acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR promovidas por la REM/RMAAM buscaron, principalmente, la obtención de alguno de los siguientes **dos objetivos** (en algunos casos los dos): 1) intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre las distintas áreas gubernamentales de los Estados Partes que tratan los temas de género y/o, 2) intercambiar conocimientos con otros ámbitos de la estructura institucional del MERCOSUR a fin de incorporar y transversalizar la perspectiva de género en el

proceso de integración regional, en dos dimensiones diferenciales: la dimensión institucional y la dimensión de las políticas regionales.

Al igual que en otros sectores, el diseño e implementación de proyectos de cooperación tuvo como resultado la **promoción y facilitación** de acciones de cooperación intra-MERCOSUR. Sin embargo, a diferencia de otros sectores relevados en el presente estudio, esta es la única área donde se registra un sólo proyecto elaborado e implementado por el foro que trata en forma prioritaria la temática relevada (REM/RMAAM). Vale destacar, sin embargo, que existen proyectos de cooperación diseñados e implementados por otros órganos de la estructura institucional cuyo objetivo central refiere a otras áreas de la agenda regional pero en los cuales se contempla la perspectiva de género teniendo en cuenta su carácter transversal. Entre ellos, se pueden mencionar el “Programa Regional de Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Género de la Agricultura Familiar del MERCOSUR”, ejecutado por la REAF, y el Proyecto “Cooperación Humanitaria Internacional hacia migrantes, apátridas, refugiados y víctimas del tráfico de personas”, ejecutado por el IPPDH. En este último proyecto, por ejemplo, se logró la confección conjunta de una “Guía informativa regional sobre sistemas de respuesta para la atención de mujeres migrantes en situación de violencia doméstica” y un “Mapeo de las redes sociales e institucionales de atención a mujeres víctimas de tráfico”, que contaron con los comentarios y aportes de la RMAAM.

El **Proyecto “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR”**, diseñado y ejecutado entre los años 2009 y 2013 por la REM/RMAAM, contó con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Tal como se mencionó, en el marco del mismo tuvieron lugar 12 acciones de cooperación intra-MERCOSUR, es decir, casi la mitad de las acciones relevadas para este sector, correspondientes a **7 seminarios-talleres, tres estudios, un concurso y una campaña**.

El proyecto tuvo por objetivo general fortalecer el funcionamiento y la generación de propuestas para asesorar a las demás instancias y grupo de negociación del MERCOSUR acerca de la incorporación de la perspectiva de género y contribuir a que la institucionalidad del MERCOSUR incorpore la perspectiva de género en todas sus acciones. Para ello, se contemplaron los siguientes cuatro componentes: a) fortalecimiento de la institucionalidad del MERCOSUR vinculada a género (REM/RMAAM), b) la creación de un sistema de información regional sobre **violencia basada en género**, c) la **participación política** de las mujeres, y d) la **trata** de las mujeres. La implementación de las acciones de cooperación horizontal previstas en este proyecto facilitaron el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados Partes del bloque en temas clave de la agenda regional de género, definidos y priorizados en los planes de trabajo de la REM/RMAAM, como son el tratamiento de la violencia basada en género; la participación política de las mujeres en el MERCOSUR; y la prevención, sensibilización y erradicación de la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en los países del MERCOSUR.

En lo que respecta a la **tipología de las acciones**, en el sector género se registra la implementación de cuatro tipos de iniciativas: seminarios-talleres, campañas, estudios y concursos; de los cuales se destaca la organización de **seminarios-talleres** ya que representaron el 69% del total relevado (18 en total). A través de éstos se promovió el **intercambio de experiencias, buenas prácticas y legislaciones** entre los Estados Partes respecto a distintas áreas vinculadas a la agenda de género regional, entre ellas: participación de las mujeres en la política, violencia de género, diversidad

sexual y género, trata de mujeres, mujeres en situación de prisión, mujeres con discapacidad, agricultura familiar e igualdad de género, e institucionalización de la perspectiva de género en los procesos de integración. Durante el período se realizaron varios encuentros con otros órganos/foros del MERCOSUR y bancadas parlamentarias para sensibilizar sobre los aspectos vinculados a género y lograr su inclusión en las políticas y actividades de los mismos.

Le siguen por orden de importancia cuantitativa (aunque por un número sensiblemente inferior) la promoción y coordinación conjunta de campañas (12% del total) y de estudios (12% del total), en el marco de la REM/RMAAM. Las campañas realizadas brindaron la oportunidad de dirigir a la opinión pública de los Estados Partes (incluyendo en ocasiones a los Estados Asociados) un mensaje común sobre la temática vinculada a la [trata de personas](#), teniendo en cuenta la importancia de su tratamiento a nivel regional ya que, entre otras cosas, las principales zonas de captación y reclutamiento de personas se encuentran en las fronteras de los países. Las campañas posibilitaron también sensibilizar, alertar y difundir conocimientos sobre esta problemática a la población en general. En este caso, la normativa MERCOSUR sentó las bases tanto para su creación como para su difusión, y el proyecto de cooperación financiado por AECID permitió su materialización a través de la producción de afiches y piezas de comunicación que fueron difundidas en todos los Estados Partes. Las campañas diseñadas y difundidas durante los años 2005-2015 fueron:

- [Campaña regional de información y prevención del delito de trata de personas en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados](#) (aprobada mediante la Decisión CMC N° 12/06 e impulsada mediante la Recomendación N° 03/08): tuvo como fin “impulsar acciones preventivas, sancionatorias, articuladas e integrales, en las zonas de fronteras para revertir actitudes, conductas y/o prácticas delictivas generando comportamientos que condenen las prácticas injuriosas y apoyen aquellas de protección”. La misma se difundió y promovió en los pasos fronterizos, aeropuertos internacionales, terminales de buses, oficinas turísticas y otros ámbitos afines de los Estados Partes del MERCOSUR.
- [Spot televisivo relativo a la “Prevención, Concientización y Lucha contra la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes con fines de Explotación Sexual Comercial y/o Laboral”](#) (Recomendación N° 04/10): tuvo por fin profundizar la concientización y tomar medidas de prevención ante el delito de Trata de Niñas, Niños y Adolescentes con fines de Explotación Sexual Comercial y/o Laboral, a través de un spot televisivo transmitido en las señales y espacios públicos de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, así como en los demás medios audiovisuales.
- [Campaña MERCOSUR Libre de Trata de Mujeres](#): realizada en 2013 en el marco del cierre del Proyecto “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR”. Esta acción de cooperación regional permitió prevenir a mujeres que puedan estar siendo engañadas y captadas para luego ser tratadas con diversos fines (explotación sexual, laboral, matrimonios serviles, entre otros); brindar información a las mujeres que puedan estar en situación de trata, para que puedan ser atendidas por personal especializado; y mantener informado al funcionariado público y operadores sociales que intervienen en espacios de frontera sobre las herramientas existentes, facilitando la detección de posibles situaciones de trata de mujeres⁶⁹.

⁶⁹ Como resultado de esta campaña se elaboraron afiches, adhesivos y piezas de comunicación radiales y en la web destinados a mujeres en situación de trata o en situación de vulnerabilidad a la trata; afiches y folletos informativos destinados al funcionariado público con una versión amigable de la Guía de Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional -elaborada por la propia

A través de estas acciones, se favoreció la coordinación de las instituciones regionales encargadas de la lucha contra la trata de personas, teniendo en cuenta que constituye un crimen trasnacional, y que todos los Estados Partes del MERCOSUR son destino y origen entrecruzados de explotación de mujeres, siendo las principales zonas de captación y reclutamiento aquellas ubicadas en las fronteras de los países del bloque.

Durante el período se registra también la colaboración conjunta de las Coordinaciones Nacionales de la REM/RMAAM en la realización de tres **estudios** (8% del total) todos ellos en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR”, vinculados a los componentes de trata de mujeres y violencia doméstica basada en género, a saber:

- **Diagnóstico Regional “Indicadores en Violencia Doméstica basada en género en el MERCOSUR”:** realizado en el año 2011, tuvo por finalidad principal brindar insumos para la definición de políticas regionales que combatan la violencia hacia las mujeres, a través de la visualización del “estado de situación en términos de la información pública sobre la violencia basada en género en Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, en las áreas seleccionadas que son: servicios públicos para mujeres en situación de violencia doméstica en los ámbitos de justicia, policía, salud y mecanismos de la mujer” (RMAAM, 2011).
- **Diagnóstico regional “Trata de Mujeres con fines de explotación sexual comercial”:** realizado en el año 2012 e impulsado y liderado por la REM/RMAAM. Este diagnóstico tuvo como finalidad realizar un análisis profundo de la caracterización de la trata de personas con especial énfasis en la trata de mujeres con fines de explotación sexual, permitiendo así avanzar en el conocimiento de la temática y la evaluación de posibles estrategias conjuntas entre los países del MERCOSUR (RMAAM, 2012). El diagnóstico regional fue precedido de la elaboración de diagnósticos nacionales con el fin de caracterizar el estado de situación de esta problemática en cada uno de los Estados Partes.
- **Guía MERCOSUR para la atención de las mujeres en situación de trata de personas con fines de explotación sexual:** realizado en el año 2012 (disponible en español, portugués y guaraní), tuvo como finalidad articular las acciones de asistencias a las mujeres en situación de trata internacional con fines de explotación sexual, a través de la armonización conceptual y teórica metodológica, el fortalecimiento de las respuestas regionales de atención, la unificación de criterios en la atención, la promoción de la cooperación y coordinación de acciones entre los países de la región. Por medio de la Recomendación Nº 09/12 se sugirió su adopción y aplicación en el territorio de los Estados Partes.

Finalmente, aquella tipología en la cual se constata un menor número de acciones son los **concursos** (8% del total), habiéndose organizado dos de ellos durante el período analizado vinculados a la temática de violencia hacia las mujeres y la participación política de las mujeres, a saber:

- **Concurso de afiches para una “Campaña regional de lucha contra la violencia hacia las mujeres”:** realizado en el año 2007⁷⁰, tuvo como objetivo sensibilizar a la población acerca de las situaciones de violencia a que se ven expuestas las mujeres y niñas en el ámbito público y privado; concienciar acerca de los derechos humanos de las mujeres protegidos por las

RMAAM-, y que expresa tanto los derechos de las mujeres, como las principales herramientas para la atención y derivación de los casos. Extraído de <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/v/24678/1/innova.front/mercosur-libre-de-trata-de-mujeres>

⁷⁰ Financiado por Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay (INAMU).

convenciones internacionales en la materia; y destacar los efectos negativos que la violencia hacia la mujer produce en el ámbito familiar y en la sociedad.

- **Concurso regional de audiovisuales: Participación Política de las Mujeres “Paridad es Igualdad”:** realizado en el año 2011 como un componente del Proyecto implementado con AECID, tuvo como objetivo sensibilizar en la necesidad de aumentar la participación política de las mujeres en todos los ámbitos y lograr la paridad de género, a través de la realización y selección de cortometrajes cuyo eslogan tuviera como concepto “Paridad es Igualdad”⁷¹.

Como resultado de estas acciones de cooperación intra-MERCOSUR se pudo constatar que una **cantidad significativa de actores** participaron y resultaron beneficiados de las mismas, en especial funcionarios pertenecientes a instituciones gubernamentales de los cuatro Estados Partes y de Estados Asociados, así como el público general que resultó sensibilizado sobre temas de trascendencia en la agenda de género. Entre los actores se destacan:

- Representantes gubernamentales de distintos organismos públicos como género, justicia, interior, salud pública, desarrollo social, gobiernos locales, entre otros.
- Funcionariado público y operadores sociales que intervienen en espacios de frontera.
- Representantes de organizaciones sociales vinculadas a temas de género, frontera, equidad y derechos humanos.
- Órganos del MERCOSUR (REAF, RECM, SGT Nº 10, entre otros) e instituciones del bloque (IPPDH e ISM).
- Expertos en el tema de trata y tráfico de personas, y de violencia hacia la mujer.
- Parlamentarias/os de los Parlamentos nacionales y del Parlamento del MERCOSUR.
- Mujeres del MERCOSUR (entre ellas se destacan las mujeres que son víctimas de tráfico y trata).
- Ciudadanos del MERCOSUR.

3.6.5. Cooperación intra-MERCOSUR en integración productiva

La temática vinculada a la integración productiva dentro de la agenda de trabajo del proceso de integración tuvo un punto de inflexión en el año 2006, durante la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada en Córdoba, oportunidad en la que los Presidentes del MERCOSUR “reafirmaron su voluntad de avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente por PYMES y Cooperativas. A estos fines los Presidentes instruyeron a los Ministros de las áreas vinculadas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional”⁷² (Comunicado Conjunto de Presidentes, julio de 2006). El mencionado Programa fue finalmente aprobado en junio de 2008, mediante la Decisión Nº 12/08, denominado “**Programa de Integración Productiva del MERCOSUR**” (en adelante, PIP), cuyo objetivo general fue “contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de

⁷¹ El cortometraje tuvo por objetivo ser utilizado en campañas sociales no comerciales, actividades de sensibilización, capacitación, seminarios, encuentros, y mediante medios informáticos (web) principalmente; eventualmente podría incluirse en alguna instancia televisiva (programas de interés social o de información). (Extraído de las bases del concurso).

⁷² En cumplimiento de ese mandato, el SGT Nº7 “Industria” elevó para la consideración de la LXVIII Reunión del Grupo Mercado Común una Propuesta de Pautas para la Integración Productiva del MERCOSUR. Posteriormente, el Consejo del Mercado Común, por Decisión Nº 52/07, decidió la creación de un Grupo Ad Hoc dependiente del Grupo Mercado Común encargado de diseñar un Programa de Integración Productiva del MERCOSUR. En el marco de las reuniones de dicho Grupo Ad Hoc los Estados Partes acordaron un Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, el cual fue elevado a consideración y aprobado por el Consejo del Mercado Común.

empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de PYMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa”.

En general, el PIP “apunta a fortalecer y mejorar la oferta a realizar desde el sector público, para que las empresas y sus entidades representativas se sientan estimuladas a participar en una instancia de carácter regional. En ese sentido intenta incrementar el grado de capacitación de los recursos humanos, los estímulos y el financiamiento disponibles y ofrecer espacios de articulación de políticas comerciales, normativa y apoyo institucional que faciliten la integración productiva regional, fomentando el desarrollo de la competitividad a lo largo de las cadenas productivas regionales” (Decisión N° 12/08). Para ello el PIP cuenta con siete líneas de acción a nivel horizontal, a saber: 1) cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo, 2) complementación en investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología, 3) formación de recursos humanos, 4) articulación con otras instancias del MERCOSUR, 5) generación de información y su procesamiento, 6) articulación de medidas de facilitación del comercio, y 7) financiamiento; así como una línea a nivel sectorial, en la cual se previó el desarrollo de los foros de competitividad y de iniciativas de integración.

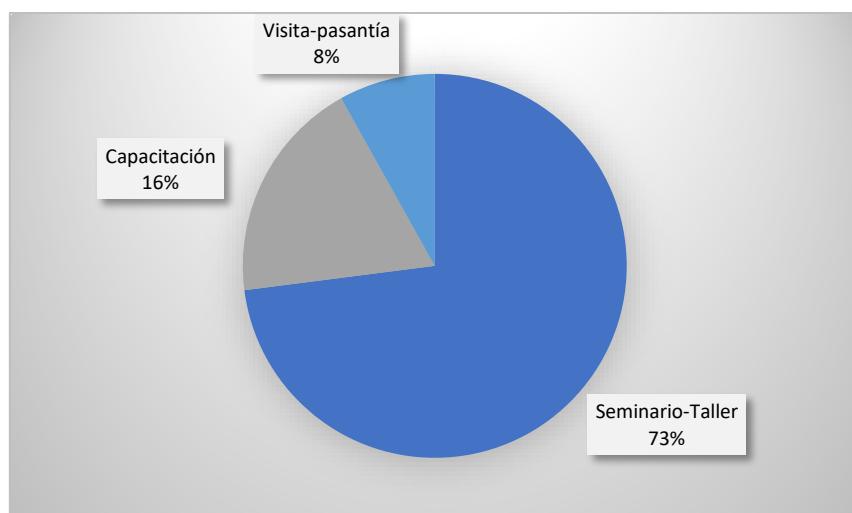
Desde el punto de vista institucional, la Decisión N° 12/08 previó la creación de un órgano específico dentro de la estructura institucional del MECOSUR para coordinar y ejecutar el Programa de Integración Productiva, así como todas las propuestas y acciones relacionadas con dicha temática, el cual fue denominado **Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP)**, y se lo subordinó funcionalmente al GMC. El GIP, a través del GMC, tendría la facultad coordinar actividades con aquellos Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR directamente vinculados a su área de trabajo. En el año 2014, como parte de la reorganización de la estructura institucional de los órganos dependientes del GMC (Decisión N° 24/14), se creó el **Subgrupo de Trabajo N° 14 “Integración Productiva”** (en adelante, SGT N° 14), en sustitución del Grupo de Integración Productiva, siendo a partir de entonces el nuevo ámbito técnico permanente de negociación para la coordinación de políticas públicas y el desarrollo de políticas comunes de la agenda del proceso de integración respecto a los temas de integración productiva. A la fecha (2018) el SGT N° 14 no cuenta con foros dependientes para el desarrollo de sus trabajos (tampoco el GIP contó con foros dependientes durante su funcionamiento).

Durante el período 2008-2015, comprendido en el presente estudio, el SGT N° 14 y GIP trataron una amplia agenda de temas vinculados a las siete líneas de acción a nivel horizontal definidas en el PIP, así como a la acción a nivel sectorial. Ambos foros han trabajado intensamente en la identificación de las potencialidades de complementación productiva en la región y en la efectiva implementación del PIP. Los principales sectores de trabajo del GIP y SGT N° 14 son: madera-muebles, automotriz, petróleo y gas, TIC’s y calzados, entre otros. Se cuenta, asimismo, con un Programa de Integración Productiva en el sector juguetes, desde el año 2014⁷³.

⁷³ Aprobado mediante la Resolución N° 52/14.

Según el relevamiento documental realizado se registran un total de **37 iniciativas** de cooperación horizontal regional en el área de integración productiva, durante el período 2005-2015, correspondientes a **27 seminarios-talleres, 7 capacitaciones y 3 visita-pasantía**.

Gráfico 3.17: Porcentaje de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector integración productiva, por tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Durante el período se diseñaron e implementaron **cuatro proyectos de cooperación** (tres proyectos financiados por el FOCEM y un proyecto ejecutado en el marco de la cooperación con AECID), en cuyo ámbito se ejecutaron el **54%** del total de las acciones relevadas, correspondiente a 20 iniciativas. Los proyectos de cooperación implementados en esta área son los siguientes:

- Programa de Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR (FOCEM).
- Programa de Desarrollo de Proveedores para el Sector de Petróleo y Gas (FOCEM).
- Proyecto Internacionalización de la Especialización Productiva (2º Fase) – PIEP (FOCEM).
- Proyecto de Integración Productiva Sectorial y Territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP) (AECID).

Las restantes 17 iniciativas relevadas fueron diseñadas e implementadas por el GIP o el SGT N° 14 en el marco de las Presidencias *Pro Tempore* o reuniones ordinarias de dichos foros, y refieren principalmente a la organización de seminarios-talleres (entre ellos, se destacan los Foros Empresariales y Encuentros sectoriales).

El **Programa de Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR**⁷⁴, ejecutado con recursos del FOCEM (beneficiario Brasil), tiene como objetivo general potenciar el crecimiento e integración de la cadena productiva automotriz del MERCOSUR. Para ello se propuso fortalecer la competitividad de pequeños proveedores de autopartes del MERCOSUR, viabilizar la sustitución de las importaciones y aumentar las exportaciones a través de la capacitación tecnológica y el acceso a oportunidades de negocios de las empresas. El

⁷⁴ Aprobado por la Decisión CMC N° 09/10. Firma del Convenio de Financiación el 16/12/2010.

cumplimiento de estos objetivos motivó la organización de distintas iniciativas horizontales (se identificaron 6), entre ellas, capacitaciones de cuadros técnicos y profesionales en las áreas de especialización tecnológica y gestión de la innovación vinculada a la cadena automotriz, así como seminarios-talleres para el intercambio entre los países de buenas prácticas y conocimientos sobre innovación, gestión empresarial, formación profesional, acceso al crédito, entre otros temas, todos ellos vinculados al desarrollo de la industria automotriz.

Por su parte, el [Programa de Desarrollo de Proveedores para el Sector de Petróleo y Gas⁷⁵](#), también ejecutado con recursos del FOCEM, siendo el país solicitante Brasil, tiene por objetivo el desarrollo de acciones destinadas a fortalecer la cadena productiva de Petróleo y Gas en el MERCOSUR, a partir de la cualificación, integración y complementación de empresas proveedoras (potenciales y efectivas), de acuerdo con las demandas y necesidades de las empresas “ancla” de los Estados Partes. En el marco de este proyecto se registraron cinco acciones de cooperación horizontal, relativos a seminarios-talleres y visitas-pasantías, entre los cuales se pueden mencionar: talleres para la difusión de competencias productivas y gerenciales según los criterios exigidos por las empresas-anclas; *workshops* tecnológicos e intercambios entre empresas proveedoras y compradoras; seminarios para la difusión de buenas prácticas; misiones comerciales para la difusión de oportunidades de negocios; y ruedas de negocios entre empresas anclas y proveedoras con vistas a promover un ambiente favorable para la realización de negocios.

Finalmente, el [Proyecto “Internacionalización de la Especialización Productiva \(2^a Fase\) – PIEP](#)”, es el último de los proyectos financiados con recursos del FOCEM en esta área que cuenta con acciones de cooperación horizontal, siendo el país solicitante Uruguay (implementado a partir del año 2012). Tiene por objetivo general contribuir al desarrollo de tecnología innovadora en las cadenas productivas del país y de la región, incorporando innovación tecnológica en software, biotecnología, nanotecnología y electrónica. El proyecto incluye acciones nacionales y regionales, siendo estas últimas principalmente seminarios-talleres y visitas-pasantías.

Por su parte, el proyecto financiado con recursos de la cooperación española (AECID) denominado [“Proyecto de Integración Productiva Sectorial y Territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR \(ORPIP\)”,](#) ejecutado entre los años 2012-2014, tuvo por objetivo general promover la Integración Productiva en el MERCOSUR a través de la articulación público-privada y la asociatividad de pequeñas y medianas empresas a nivel sectorial y territorial. En su marco tuvieron lugar distintas acciones de cooperación horizontal vinculadas principalmente a la organización de talleres y capacitaciones en el marco del Plan Piloto de integración fronteriza en la zona de las Misiones – Argentina, Brasil y Paraguay – y en la frontera Uruguay-Brasil; y encuentros sectoriales de integración productiva que buscaron promover la asociatividad empresarial y la identificación de nuevas oportunidades para una mayor integración de los aparatos productivos de la región (sectores alimentos, calzado, cosméticos, electrónica, software, químico, plástico, textil, entre otros).

Los principales [socios cooperantes](#), identificados durante el relevamiento, que financiaron las iniciativas promovidas en el marco del GIP y SGT N° 14 son: a) el [FOCEM](#), cuyos aportes para el desarrollo de los tres proyectos mencionados *ut supra* ascienden a un valor de US\$ 8.777.444,00 (Proyecto Automotriz US\$ 2.960.881,00; Proyecto Petróleo & Gas US\$ 2.849.063,00; y Proyecto

⁷⁵ Aprobado por la Decisión CMC N° 11/10. Firma del Convenio de Financiación el 16/12/2010.

PIEP 2^a Fase US\$ 2.967.500,00), b) la **AECID**, quien brindó apoyo financiero y técnico al Proyecto ORPIP Fase 1 por un valor de Euros 593.000,00; y, c) otros organismos internacionales como **CAF** y **BID** que colaboraron en la organización y auspicio de seminarios y capacitaciones sobre la temática.

En cuanto a la tipología de iniciativas, este sector se destaca por la organización de **seminarios-talleres** como la principal acción cooperativa a nivel horizontal para cumplir con los trabajos previstos en la agenda de trabajo del GIP y SGT N° 14, los cuales representan el 73% del total relevado. Más de la mitad de los seminarios-talleres fueron organizados por el GIP o SGT N° 14 en forma aislada, es decir, no vinculada a la ejecución de un proyecto de cooperación. Estas acciones permitieron, en general, intercambiar de manera horizontal conocimientos y reflexiones sobre la nueva agenda de la integración productiva del MERCOSUR y sus potencialidades, así como favorecer la asociatividad empresarial e identificar oportunidades de negocios e integración entre diferentes actores de la región.

Durante los primeros años de instalación del tema en la agenda del MERCOSUR (2007-2009) se registró la organización de distritos seminarios-talleres que tuvieron por objetivo realizar un aporte al proceso de fortalecimiento de la integración productiva en el MERCOSUR explorando en metas, objetivos y acciones. Una vez fortalecida dicha agenda, se pudo constatar la organización de distintas ediciones de **Foros Empresariales** (V ediciones entre los años 2012 y 2015) y **Encuentros Sectoriales** (se constató la celebración de cinco encuentros pero se cuenta con información de tres de ellos- realizados durante 2015), en forma consecuente con las líneas de acción tanto a nivel horizontal como sectorial definidas en el PIP, todos estas acciones clasificadas como seminarios-talleres en este trabajo.

En el marco de los Encuentros Sectoriales se procuró la realización de reuniones entre representantes de empresas (principalmente PyMES) de distintos sectores (entre ellos, metalmecánica, agroalimentos, turismo, plástica y textil, sector farmacéutico, juguetes, productos químicos, y complejo madera-mueble) con el fin de abrir espacios que permitieran afianzar la integración entre los países y establecer ejes para la asociación, complementación y concreción de negocios. En tal sentido, en estos encuentros se procuró desarrollar una metodología de trabajo orientada a promover la asociatividad empresarial e identificar oportunidades para una mayor integración entre los aparatos productivos de la región. Los sectores trabajados fueron seleccionados, por lo general, teniendo en cuenta el grado de avance demostrado en las relaciones de integración productiva.

De la misma forma, los Foros Empresariales, creados por iniciativa brasileña en 2012 (realizadas en el marco de las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR y reuniones del CMC) tuvieron por objetivo fomentar la ampliación de negocios e inversiones en la región y promover la integración de las cadenas productivas entre los países. En sus distintas ediciones (se registran cinco durante el período analizado), los Foros Empresariales contaron con la participación de empresarios y representantes gubernamentales, y procuraron fortalecer a través de estas dinámicas de trabajo el intercambio empresarial en el MERCOSUR, atender sus problemas, conocer la realidad de cada sector y proyectar el trabajo al futuro. Para cumplir con estos objetivos se organizaron espacios dedicados a encuentros de prospección de oportunidades de inversión, reuniones de trabajo y rondas de negocios.

Además de los foros empresariales y encuentros sectoriales, se destaca la organización de seminarios-talleres con el fin de ofrecer la oportunidad a representantes de los Estados Partes de exponer sobre las capacidades de las empresas de sus países y la posibilidad de que las mismas pudieran participar en las cadenas regionales de valor, entre los cuales se puede mencionar, a modo de ejemplo, el Taller “Integración Productiva de la industria eólica en el MERCOSUR”, realizado en Uruguay en el año 2010, en el cual autoridades uruguayas expusieron sobre las capacidades del país en la instalación de parques eólicos en la región. En otras ocasiones, los seminarios-talleres ofrecieron la oportunidad de congregar a la comunidad empresarial a fin de reflexionar conjuntamente con los gobiernos y las empresas públicas sobre la potencialidad y perspectivas de la integración productiva de la región.

Le siguen por orden de importancia cuantitativa las **capacitaciones**, habiéndose constatado 7 acciones de este tipo durante el período analizado. De ese total, 5 capacitaciones tuvieron lugar en el marco de proyectos de cooperación, a saber: a) 3 capacitaciones de cuadros técnicos (en total, 100 ingenieros y/u otros profesionales) en el marco del Proyecto FOCEM “Programa de Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR”, sobre metodologías de resolución de problemas, medición y metrología de líneas de producción, especialización tecnológica; y gestión de la innovación para la cadena automotriz, b) 1 capacitación para representantes de las empresas y/o investigadores de los sectores y cadenas productivas involucradas en el Proyecto PIEP 2 (software, biotecnología, nanotecnología y electrónica), y c) 1 ciclo de talleres y capacitaciones en el marco del Proyecto de Integración Productiva Sectorial y Territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR (ORPIP). Cabe señalar que en el caso de esta última acción no fue posible identificar, según la documentación relevada, los talleres y capacitaciones que se llevaron a cabo en el marco de esta iniciativa.

Las otras dos capacitaciones identificadas fueron organizadas en forma aislada por el GIP. Una de ellas refiere al curso *blended learning* “Herramientas para el diseño de proyectos de integración y complementación productiva”, realizada en el año 2012 en la frontera de Argentina y Uruguay, como resultado de una estrategia conjunta de trabajo del Centro de Estudios y Formación para la Integración Regional (CEFIR), CAF e INWENT, y contó con el apoyo del GIP. El curso tuvo como objetivo la capacitación de representantes de PyMES, funcionarios públicos y municipales sobre temas de integración regional, con vistas a generar conocimiento e intercambio entre actores que se encontraban iniciando o promoviendo proyectos de integración y/o complementación (tuvo una duración de cinco semanas, con una fase virtual y otra presencial). La segunda capacitación impulsada con el apoyo del GIP refiere a los entrenamientos denominados “Encuentros EMPRETEC MERCOSUR” (uno en cada Estado Parte), promovidos en el MERCOSUR por Brasil (iniciativa de UNCTAD)⁷⁶, los cuales tuvieron como objetivo estimular vínculos empresariales e iniciativas que faciliten los proyectos de integración productiva. El primer EMPRETEC MERCOSUR estaba previsto para ser realizado en Brasil en diciembre de 2010. Los encuentros en Argentina, Paraguay y Uruguay tuvieron lugar en el correr del año 2011, previéndose la participación de representantes de todos los países miembros en cada edición.

⁷⁶ EMPRETEC son entrenamientos que tienen por fin desarrollar en los participantes un comportamiento emprendedor. El Programa fue desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo – UNCTAD, siendo realizado actualmente en 32 centros de diversos países. La metodología utilizada es vivencial y altamente interactiva, con juegos, ejercicios, charlas y actividades extras. Se preveía una duración de 6 días, en un total de 60 horas (Anexo III, Acta N° 04/10 del GIP).

Finalmente, se constató la realización de tres acciones clasificadas como [visitas-pasantías](#), a saber: una misión comercial para la difusión de oportunidades de negocios, con el fin de identificar oportunidades concretas de negocios entre empresas proveedoras y anclas de la cadena productiva de petróleo y gas; una rueda de negocios entre empresas anclas y proveedoras también relativa a la cadena productiva de petróleo y gas; y finalmente, un programa de visita de técnicos, coordinadores, y representantes de empresas de los sectores de software, biotecnología, nanotecnología y electrónica de Uruguay (incluyendo sus cadenas respectivas), a experiencias similares exitosas en la región (Argentina, Brasil, Chile, entre otros) en el marco del Proyecto PIEP 2.

Al igual que en otros sectores, se constata aquí también la participación numerosa de distintos actores (personas e instituciones) que resultaron beneficiados de las acciones de cooperación intra-MERCOSUR en el área de integración productiva, entre los cuales se destacan:

- Representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), a nivel nacional y municipal.
- Representantes de órganos del MERCOSUR (entre ellos, Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Parlamento del MERCOSUR, SGT Nº 7).
- Empresarios (se destaca la participación de representantes de PyMES de la región).
- Cámaras Empresariales.
- Organismos internacionales (entre ellos, CEPAL, FONPLATA, BNDES).
- Académicos e investigadores.
- Organizaciones de la sociedad civil.

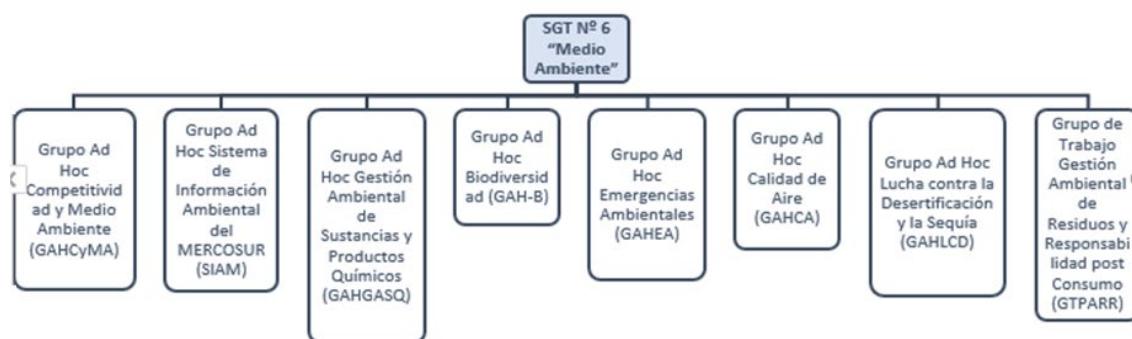
3.6.6. Cooperación intra-MERCOSUR en medio ambiente

Los temas ambientales se encuentran presentes en la agenda del MERCOSUR desde los inicios del proceso de integración regional. En el preámbulo del Tratado de Asunción los Estados Partes destacaron que “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social; [...] [y que] ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, [la preservación del medio ambiente](#), el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”.

Con base en esta postulado, en la segunda cumbre presidencial del MERCOSUR, realizada en Las Leñas, Argentina, en julio de 1992, los Estado Partes aprobaron (mediante la Resolución Nº 22/92) la creación de la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA), como un órgano dependiente del GMC, y cuyos objetivos generales serían la formulación de recomendaciones tendientes a asegurar una adecuada protección del medio ambiente en el marco del proceso de integración. Tres años más tarde, en el año 1995, la REMA es sustituida por el [Subgrupo de Trabajo Nº 6 “Medio Ambiente” \(SGT Nº 6\)](#), mediante la Resolución Nº 20/95, con el objetivo general de garantizar la protección e integridad del medio ambiente de los Estados Partes del MERCOSUR, así como de promover el desarrollo sostenible, mediante acciones que garanticen la transversalidad de la temática ambiental en el proceso de integración, impulsando medidas ambientales efectivas, económicamente eficientes y socialmente equitativas.

Desde entonces para el cumplimiento de sus funciones, el SGT Nº 6 cuenta con el apoyo de Grupos *Ad Hoc*, que son creados para dar cumplimiento a objetivos específicos y pueden ser disueltos una vez alcanzado el mismo. En la siguiente imagen se muestran los Grupos *Ad Hoc* que han brindado apoyo y asesoramiento al SGT Nº 6 hasta la fecha:

Imagen 3.5.: Organigrama del Subgrupo de Trabajo Nº 6 “Medio Ambiente” (SGT Nº 6)



Fuente: Elaboración propia.

La estructura institucional vinculada a la agenda ambiental se completó en el año 2003, mediante la creación de la [Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR \(RMMA\)](#), como un órgano dependiente del CMC, a la cual se le otorgó la potestad de proponer medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la región, y las acciones de articulación de cooperación en materia ambiental entre los Estados Partes (Decisión Nº 19/03).

Actualmente la agenda ambiental se encuentra integrada por un conjunto de tareas prioritarias que han sido definidas por los Estados Partes a través de distintos instrumentos (Pautas Negociadoras, Programas de Trabajo, Declaraciones, entre otros), y que se van modificando conforme la dinámica del proceso de integración y la realidad de la agenda ambiental internacional. Entre las tareas abordadas durante el período 2005-2015 se destacan: la implementación del Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR, competitividad y medio ambiente (producción y consumo sostenible), gestión ambiental de residuos y responsabilidad post consumo, biodiversidad, gestión ambiental de sustancias y productos químicos, lucha contra la desertificación y efectos de la sequía (suelo), y emergencias ambientales, sistema de información ambiental del MERCOSUR, acompañamiento de la agenda ambiental internacional, entre otros⁷⁷.

Con el correr de los años, y como resultado del trabajo de los órganos ambientales, el MERCOSUR ha aprobado distintas normativas vinculadas a la agenda de trabajo de la RMMA y del SGT Nº 6, entre las cuales se destacan: las “Directrices básicas en materia de política ambiental” (Resolución Nº 10/94), el “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR” (Decisión Nº 02/01), y el “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales” (Decisión

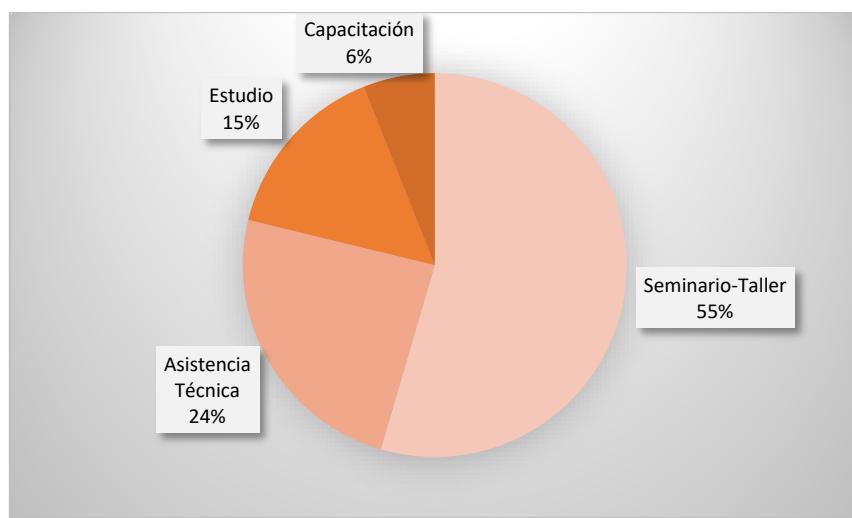
⁷⁷ Extraído el 06/08/2018 de https://ambiente.mercosur.int/#p_6.w_s/Quienes-Somos.html.

Nº 14/04), la “Política de promoción y cooperación en producción y consumo sostenibles en el MERCOSUR” (Decisión Nº 26/07). A su vez, en el ámbito de estos órganos de trabajo se han definido distintas estrategias vinculadas a la agenda ambiental del MERCOSUR como la Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR y la Estrategia de lucha contra la desertificación, la degradación de la Tierra y los efectos de la sequía.

A través de esta normativa se ha logrado sentar las bases para futuras acciones cooperativas entre los Estados Partes respecto a temas de especial interés para la región. Por ejemplo, el Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR prevé que los Estados Partes cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes, a través de distintas acciones como el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales. Así mismo, otros instrumentos fomentan el desarrollo de acciones de cooperación horizontal ante distintas situaciones de interés regional como emergencias ambientales (a través del intercambio de información; la planificación conjunta para la reducción de riesgos; la prestación de apoyo técnico y logístico, la capacitación de recursos humanos, entre otros) (Decisión Nº 14/04), o bien para mejorar de manera coordinada el desempeño ambiental en los procesos productivos y cooperar en la adopción de prácticas de producción y consumos sostenibles (a través del intercambio de experiencias y el desarrollo de capacidades) (Decisión Nº 26/07).

Según se constata en el relevamiento documental, durante los años 2005-2015, tuvieron lugar 33 iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en materia ambiental, correspondientes a cuatro tipos de acciones, a saber: 18 seminarios-talleres, 8 asistencias-técnicas, 5 estudios y 2 capacitaciones.

Gráfico 3.18: Porcentaje de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector medio ambiente, por tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Al igual que otros foros del MERCOSUR, los órganos vinculados área ambiental no cuentan con un fondo de recursos propio para el financiamiento de sus iniciativas por lo que, durante el período bajo análisis, el apoyo brindado por socios extrarregionales así como los recursos aportados por las áreas gubernamentales de los Estados Partes han sido esenciales para la

implementación de las distintas iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en este sector. Se destaca, asimismo, la cantidad de socios cooperantes que brindaron su apoyo técnico y financiero para la implementación de las acciones (en algunos casos como auspiciantes de acciones), en especial organismos internacionales y países o bloques de países, entre los cuales se pueden mencionar:

- Unión Europea.
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mecanismo Mundial.
- Gobierno de Alemania (a través de GTZ).

La implementación de **proyectos de cooperación** en el área ambiental, al igual que en otros sectores, fue un **factor promotor** de acciones de cooperación intra-MERCOSUR, representando en el caso particular de este sector más de la mitad de las acciones relevadas (aprox. 63% - 21 acciones). A excepción de uno de los proyectos (ECONORMAS) que fue implementado en forma conjunta con otro órgano del MERCOSUR (SGT Nº 3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad”), el resto fue diseñado e implementado por el SGT Nº 6. Este órgano promovió, asimismo, la organización de 12 iniciativas que se registran como aisladas, es decir, no asociadas a proyectos de cooperación.

El **Proyecto “Competitividad y Medio Ambiente – Fomento de Gestión Ambiental y Producción más limpia**”, ejecutado entre los años 2004 y 2007 contó con el apoyo del Gobierno de Alemania (a través de la GTZ) y es aquel donde se registra la implementación de la mayor cantidad de acciones de cooperación intra-MERCOSUR (11 en total), correspondientes a **6 asistencias técnicas, 3 seminario-taller y 2 estudios**. El objetivo general de este proyecto fue apoyar a pequeñas y medianas empresas – PyMEs (grupo meta) a mejorar su desempeño ambiental, así como a incrementar su competitividad a través de una gestión ambiental adecuada y de métodos de producción más limpia y eficiente⁷⁸. Además del SGT Nº 6 que participó como organismo ejecutor del proyecto, el SGT Nº 7 “Industria” tuvo intervención respecto al componente vinculado a la cadena de valor de madera-muebles del Programa Foros de Competitividad del MERCOSUR. Las asistencias técnicas tuvieron por finalidad realizar un intercambio de experiencias sobre los instrumentos de fomento económicos en gestión ambiental y producción más limpia, entre diferentes actores de los Estados Partes tales como expertos nacionales en el tema, las Coordinaciones Nacionales del SGT Nº 6, y PyMEs de la región en algunos casos vinculados a la cadena de producción de madera y muebles. En el marco de las acciones directas con el sector empresario, se realizó también una misión técnica al Polo de Muebles de la UBÁ en Minas Gerais (Brasil), con el fin de intercambiar información sobre la organización y funcionamiento de la estructura de *arranjo produtivo* de madera y muebles de esa institución y conocer nuevas técnicas industriales en la producción de muebles⁷⁹. Los seminarios-talleres realizados en el marco de este proyecto tuvieron por finalidad realizar jornadas de discusión y capacitación sobre la política regional de gestión ambiental y producción más limpia en los Estados Partes del

⁷⁸ Extraído el 06/08/2018 de https://ambiente.mercosur.int/p_47.u_n/Proyecto-CyMA-.html.

⁷⁹ La misión estaba conformada por técnicos, consultores y empresarios de Argentina, Brasil y Brasil.

MERCOSUR. Finalmente, como resultado de este proyecto se realizaron dos estudios: “Estudio de mercado/impactos sobre la competitividad por no cumplir con estándares de calidad y ambientales⁸⁰” y “Estudio de la cadena para identificar puntos críticos y las necesidades de intervención para la introducción de producción más limpia y ecoeficiencia”⁸¹.

Por su parte, el [Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR](#), fue ejecutado durante el año 2008 por el Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (el SGT Nº 6 aprobó en noviembre de 2007 los Términos de Referencia para iniciar el desarrollo del proyecto) y contó con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El proyecto tuvo como objetivo contribuir a la difusión y desarrollo de capacidades en compras públicas sustentables en el MERCOSUR, sentando las bases para que se incorporen criterios de sustentabilidad en las compras públicas de los Estados Partes, mediante la realización de actividades vinculadas a la capacitación técnica e intercambio de información sur-sur. En el marco de este proyecto se constata la realización de [3 acciones de cooperación intra-MERCOSUR](#), a saber: [un seminario-taller](#) (“Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR”, junio de 2008), [una capacitación](#) (Curso de capacitación “Compras Públicas sustentables en el MERCOSUR”, junio de 2008), y [un estudio](#) (Manual “Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR, Lineamientos para la elaboración de Políticas”, 2008). En su conjunto, las tres acciones de cooperación horizontal ofrecieron la oportunidad para un conjunto de actores de los cuatro Estados Partes de analizar las barreras y oportunidades que se presentan para adoptar criterios de sustentabilidad en las compras y contrataciones públicas en el MERCOSUR; intercambiar experiencias entre los especialistas de la temática ambiental y los encargados de llevar adelante aspectos operativos de las compras públicas; capacitar en compras públicas sustentables para facilitar el proceso de implementación de un Política Nacional de Compras Públicas Sustentables; y brindar información y recomendaciones para promover la incorporación de criterios de sustentabilidad en los procesos de compras y contrataciones públicas y para la elaboración de políticas.

En el marco de la cooperación con la Unión Europea (Programación 2002-2006), el SGT Nº 6 ejecutó el Proyecto [“Apoyo a la profundización del proceso de integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR- ECONORMAS”](#), en conjunto con el SGT Nº 3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad”, entre los años 2009 y 2016. El proyecto recibió una contribución financiera de la Unión Europea de 12.000.000 de euros⁸², y tuvo por objetivo específico contribuir para la profundización de aspectos de la integración del MERCOSUR vinculados con el desarrollo sostenible de la región, mediante la promoción de prácticas de producción y consumo sostenible, el fortalecimiento de la protección ambiental y de la salud, así como el incremento del comercio a través de la convergencia de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, tomando como referencia las disciplinas de la Organización Mundial de Comercio. En el marco de este proyecto se registran [5 acciones de cooperación intra-MERCOSUR](#) relevadas en las actas y documentación de los órganos ambientales ([3 seminario-taller, 1 estudio y 1 asistencia técnica](#)), y vinculadas con las siguientes líneas de acción del proyecto: 1) Promoción de la producción y consumo sostenible (PCS); 2) Lucha contra la desertificación y los efectos de la sequía (DyS); y 3) Implementación del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (SGA). Según se pudo constatar en el relevamiento

⁸⁰ Elaborado en forma conjunta por el SGT Nº 6 y 7 “Industria”.

⁸¹ Los responsables de este estudio fueron dos consultores regionales del área de competitividad y medio ambiente.

⁸² El proyecto tuvo una contribución del MERCOSUR por un monto de Euros 6.000.000.

documental, los seminarios-talleres se encuentran vinculados principalmente con la organización de jornadas de difusión sobre la implantación efectiva del Sistema de Gestión Ambiental y producción más limpia en las PyMEs del MERCOSUR, la presentación de buenas prácticas de desarrollo sustentable⁸³ (Jornada “MERCOSUR produce sustentablemente”), y talleres de capacitación regionales y locales sobre buenas prácticas de consumo y producción sostenible. Por otra parte, el estudio elaborado refirió a Manuales de Buenas y Mejores Prácticas de Producción Más Limpia y Gestión Sostenible en Materia Ambiental, respecto a distintos sectores de la economía⁸⁴, el cual recibió las observaciones y correcciones del SGT Nº 6. La asistencia técnica realizada en el marco de este proyecto tuvo como objetivo fortalecer las capacidades institucionales para facilitar la aplicación del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos en algunas PyMEs seleccionadas de la región.

Finalmente, el [Proyecto “Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR” \(SIAM\)](#)⁸⁵, ejecutado entre los años 2001-2014, con el apoyo financiero de AECID⁸⁶, favoreció la implementación de **2 acciones de cooperación intra-MERCOSUR**: una [asistencia técnica](#) (apoyo a Paraguay para sistematizar e integrar información ambiental) y una [capacitación](#) (curso de capacitación sobre el Sistema de Georeferenciamiento de datos ambientales). El proyecto tuvo como objetivo específico implementar un Sistema de Información que constituya una herramienta de apoyo a la toma de decisiones, un aporte a la visibilidad de las negociaciones de los foros ambientales del MERCOSUR, a la gestión integrada del medio ambiente, a la formulación de políticas ambientales regionales y a la sensibilización y educación ambiental.

En lo que respecta a la [tipología de las acciones](#), la mayor cantidad de estas desde el punto de vista cuantitativo corresponde a la organización de [seminarios-talleres](#), representando más de la mitad del total de las iniciativas relevadas (55%). En total se registra la organización de 18 seminarios-talleres vinculados al sector ambiental, de los cuales 11 fueron diseñados o contaron con el apoyo institucional del SGT Nº 6 en forma aislada, mientras que los restantes 7 se encuentran asociados a los proyectos de cooperación mencionados más arriba.

Según se pudo constatar en la documentación relevada, los seminarios-talleres ofrecieron la oportunidad de intercambiar experiencias, conocimientos y buenas prácticas sobre temas relevantes de la agenda regional ambiental impulsada por la RMMA y el SGT Nº 6. Como resultado de ello se favoreció la [identificación de áreas de acción prioritarias](#) para ser atendidas a nivel regional, lo que permitió [coordinar los esfuerzos](#) de los Estados Partes en ese sentido (por ejemplo, mediante la elaboración de una agenda de trabajo conjunta o una estrategia regional). Entre los principales temas abordados en los seminarios-talleres se encuentran:

- Bienes y servicios ambientales.
- Sustancias químicas en el MERCOSUR.

⁸³ Los representantes de Argentina presentaron buenas prácticas en la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos RAEE; Brasil difundió en producción y consumo sustentables en el sector textil y de confecciones; Paraguay en producción y consumo sustentable en el sector azucarero; y por último, Uruguay, en producción y consumo sustentables en el sector de madera para construcción y muebles.

⁸⁴ Madera-Muebles (Aserraderos y productos de madera para la construcción) en Uruguay, Productos Eléctricos (Reciclado de Aparatos Eléctricos y Electrónicos en Desuso) en Argentina, Sector Textil- Confecciones en Brasil y Sector Azucarero Orgánico en Paraguay (Anexo III, Acta Nº 01/13 RMMA).

⁸⁵ El Responsable de la Gestión Administrativa y Financiera fue el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del MERCOSUR; y el Responsable de la Gestión Técnica fue la Coordinación Nacional del SGT Nº 6 de Argentina – SSPA (SAyDS). Extraído el 06/08/2018 de https://ambiente.mercosur.int/p_45/Proyecto_SIAM.html.

⁸⁶ El monto total del proyecto fue de Euros 389.000 según consta en https://ambiente.mercosur.int/p_45/Proyecto_SIAM.html.

- Prevención y combate de incendios forestales y pastizales en el MERCOSUR.
- Vigilancia y gestión de mercurio y plaguicidas.
- Calidad del aire.
- Lucha contra la desertificación y los efectos de la sequía.
- Compras públicas sustentables.
- Gestión ambiental y producción más limpia.

Las **asistencias técnicas** le siguen en orden de importancia cuantitativa (24% del total) y fueron en su totalidad implementadas en el marco de proyectos de cooperación. Según se pudo constatar, estas acciones ofrecieron la oportunidad de asistir técnicamente y fortalecer capacidades institucionales de los países de la región en temas vinculados principalmente a producción más limpia y ecoeficiencia, Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (SGA), y sistematización e integración de información ambiental para el Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM). Las asistencias técnicas vinculadas al Proyecto sobre Competitividad Ambiental y Medio Ambiente incluyeron, en algunos casos, pasantías de técnicos por el período de 3-5 días en los países participantes del mismo. Como resultado de estas acciones horizontales, distintos actores de la región resultaron beneficiados tales como expertos nacionales, funcionarios gubernamentales, empresarios, entre otros.

Durante los años 2005-2015 se llevó a cabo la realización de 5 **estudios** (15% del total) vinculados área ambiental, 4 de ellos en el marco de proyectos de cooperación tal como fue señalado más arriba, y uno implementado en el marco de la cooperación con PNUMA. Este último refiere a la elaboración del Informe GEO MERCOSUR, el cual ofreció mediante un proceso de intercambio de informaciones entre el organismo ejecutor (Centro Latino Americano de Ecología Social - CLAES) y las Coordinaciones del SGT Nº 6⁸⁷ un análisis sobre las relaciones entre el comercio y el proceso de integración regional, y su dimensión ambiental, repasando la situación en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. La edición del informe fue precedida de talleres nacionales y regionales de consulta y debate que permitieron extraer informaciones relevantes para el informe, y en los cuales participaron un grupo importante de expertos de universidades, del sector público y privado, y de la sociedad civil organizada.

Finalmente, las 2 acciones de **capacitación** (6% del total) organizadas durante el período refieren a proyectos de cooperación y, tal como fue señalado más arriba, se vinculan a la capacitación de distintos actores regionales en compras públicas sustentables en el MERCOSUR y sobre el Sistema de Georeferenciamiento de datos ambientales en el marco del Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR.

Como resultado de estas acciones de cooperación intra-MERCOSUR se pudo constatar que una **cantidad significativa de actores** participaron y resultaron beneficiados de las mismas, entre ellos:

- Expertos técnicos y consultores en diversos sectores vinculados al área ambiental.
- Representantes de universidades del sector público y privado.
- Sociedad civil organizada.
- Representantes de los Ministerios de Medio Ambiente de los Estados Partes y de Estados Asociados.

⁸⁷ El estudio fue promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), llevado adelante con consulta con los delegados de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en el MERCOSUR y, en especial, en el SGT Nº 6. El estudio, fue coordinado por el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).

- Representantes gubernamentales de distintas áreas del Gobierno (por ejemplo: industria, salud, minería, energía, interior, economía, entre otros);
- Representantes de cámaras de comercio y centrales de trabajadores.
- Representantes de otros órganos el MERCOSUR (SGT N° 3 y 7, Grupo de Contrataciones Públicas, entre otros).
- Pequeñas y Medianas empresas de los países de la región.
- Consumidores de los países del MERCOSUR.

3.6.7. Cooperación intra-MERCOSUR en salud

Si bien la estructura institucional inicial del MERCOSUR no previó la constitución de órganos y/o foros que tuvieran a la “salud” como su principal área de trabajo, el tratamiento de estos aspectos fue incorporado prontamente en la agenda del bloque, como resultado de la importancia que le otorgaron los Estados Partes a la coordinación y armonización de políticas en el área de salud en el marco del proceso de integración, contribuyendo a través de ellas al bienestar de los ciudadanos de la región. En tal sentido, conscientes de la importancia de dar tratamiento a estos aspectos en el ámbito regional, a partir del año 1995 se crearon dos foros de carácter deliberativo dentro de la estructura institucional del MERCOSUR para el tratamiento de los aspectos vinculados a la salud, a saber: la Reunión de Ministros de Salud y el Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud”. Actualmente, el sector salud del MERCOSUR presenta una estructura organizativa amplia, con órganos de carácter permanente y temporales que apoyan técnicamente a los órganos decisarios, en la elaboración e implementación de políticas públicas regionales en materia de salud.

La **Reunión de Ministros de Salud (RMS)** fue creada en el año 1995, como un órgano un dependiente del CMC, con el objetivo de proponer a ese Consejo, medidas tendientes a la coordinación de políticas en materia de salud. Entre los principales aspectos abordados en la agenda de trabajo de la RMS, desde su creación hasta la fecha, se encuentran: atención primaria en salud, VIH-SIDA, salud sexual y reproductiva, implementación del Reglamento Sanitario Internacional, política de medicamentos, política para el control del tabaco, dengue, determinantes de la salud, enfermedades no transmisibles, salud ambiental y del trabajador, sangre y hemoderivados, seguridad alimentaria y nutricional, donación y trasplantes, entre otros. Para el cumplimiento de sus funciones la RMS cuenta con un Comité Coordinador (RMS/CC), encargado de organizar los trabajos y definir las prioridades de las Comisiones Intergubernamentales, que dependen de ese Comité y en cuyo ámbito se trabajan aspectos específicos vinculados al área de la salud, así como de preparar los Acuerdos a ser suscritos por los Ministros de Salud. En junio de 2018, la RMS aprobó el Acuerdo N° 05/18 a través del cual se reorganizó la estructura temática de las Comisiones Intergubernamentales, con el fin de “racionalizar su funcionamiento con eficiencia y eficacia, evitando la duplicación de esfuerzos en temas convergentes” (Acuerdo RMS N° 05/18). La estructura organizativa actual de la RMS se presenta en la siguiente imagen:

Imagen 3.6.: Organigrama de la Reunión de Ministros de Salud (RMS)



Fuente: Acuerdo RMS N° 05/18 “Estructura actualizada y metodología de trabajo de la Reunión de Ministros de Salud (RMS)”.

Posteriormente a la creación de la RMS, un año más tarde (en 1996), el GMC aprobó la Resolución N° 151/96, a través de la cual se creó el [Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud” \(SGT N° 11\)](#), como un órgano técnico, de carácter deliberativo, encargado de centralizar el tratamiento de las cuestiones relativas a los temas de salud, de modo de facilitar la armonización de las legislaciones nacionales y la compatibilización de los sistemas de control sanitario de los Estados Partes. Entre las principales tareas del SGT N° 11 se encuentran: armonizar legislaciones y directrices, promover la cooperación técnica y coordinar acciones entre los Estados Partes referentes a la atención a la salud, bienes, servicios; materias primas y productos para la salud; ejercicio profesional; vigilancia epidemiológica y control sanitario, con la finalidad de promover y proteger la salud y la vida de las personas y eliminar los obstáculos injustificables al comercio regional y la atención integral y de calidad, contribuyendo de esta manera al proceso de integración. Estas pautas de trabajo pueden ser ajustadas, de acuerdo a los temas de interés común y prioritario para los Estados Partes, teniendo en cuenta los cambios y avances en los aspectos asistenciales, sanitarios y tecnológicos de la salud y en el proceso de integración regional (Resolución N° 42/14).

El SGT N° 11 y sus foros dependientes elaboran Programas de Trabajo que son aprobados por el GMC, en los cuales se definen los objetivos de los trabajos a ser desarrollados, así como los temas de interés común y prioritario para los Estados Partes. Además de los Programas de

Trabajo, el SGT Nº 11 contó hasta el año 2014 con una Pauta Negociadora aprobada también por el GMC (Resolución Nº 13/07⁸⁸), en la cual se definieron las tareas generales del SGT Nº 11, las pautas de acción, y las tareas de los Coordinadores Nacionales y de cada una de las Comisiones y Subcomisiones. En ella, se hacía referencia al papel prioritario que tiene la cooperación horizontal para el cumplimiento de las funciones del SGT Nº 11, señalándose que: “Para alcanzar el propósito central de este subgrupo de trabajo, es de fundamental importancia la Cooperación Técnica Regional, que debe considerar la necesidad de intercambio de experiencias entre los países y la búsqueda de convergencia en los procesos de reglamentación en cada Estado Parte, de forma a buscar la superación de las asimetrías identificadas” (Resolución Nº 13/07 – tareas de los Coordinadores Nacionales) (resaltado propio).

En efecto, el tarea de armonización normativa llevada a cabo en el SGT Nº 11, con el correr de los años, ha permitido generar un círculo virtuoso para el intercambio de información, creación de capacidades y conceptualizaciones comunes (Anexo XI, Acta Nº 02/06 SGT Nº 11⁸⁹), propiciando a través de ellas distintas iniciativas de cooperación horizontal entre los países del MERCOSUR.

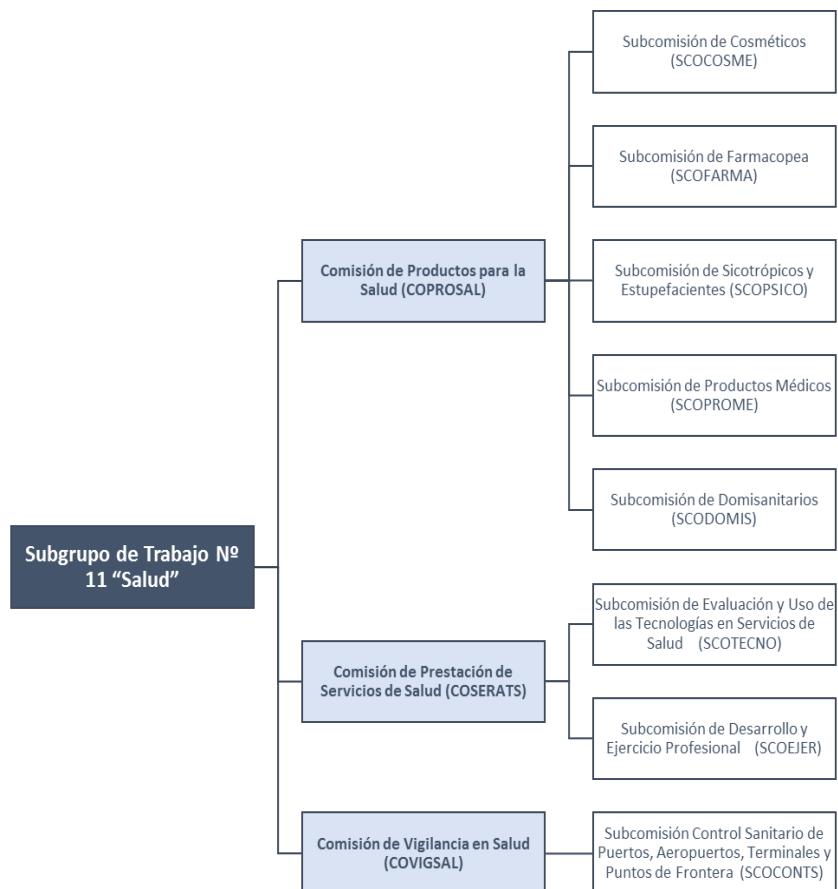
El SGT Nº 11 cuenta con distintos foros dependientes para el cumplimiento de sus funciones, organizados principalmente en tres áreas de trabajo, a saber: Productos para la Salud, Prestación de Servicios de Salud y Vigilancia en Salud, siendo cada una de ellas de responsabilidad de las respectivas Comisiones (Comisión de Productos para la Salud, Comisión Vigilancia en Salud, Comisión de Servicios de Atención a la Salud). Cada una de las Comisiones están constituidas, a su vez, por diferentes unidades de trabajo (Subcomisiones y/o Grupos Ad Hoc⁹⁰), tal como se muestra en la imagen a continuación:

⁸⁸ La Resolución Nº 13/07 fue derogada por la Resolución Nº 42/14, considerando que “en la XCIV Reunión del GMC se ha establecido que la Pauta Negociadora sea un Documento de Trabajo de modificación y ajuste permanente de acuerdo a lo que el SGT Nº 11 estime pertinente, de acuerdo a los temas de interés común y prioritario para los Estados Partes, teniendo en cuenta los diferentes requerimientos sanitarios en el marco del proceso de integración regional”.

⁸⁹ Presentación sobre “El Proceso de Integración en el MERCOSUR en Salud. El SGT Nº 11 Salud: Logros, Problemas y Desafíos Futuros”, realizada por el Lic. Sebastián Tobar, Coordinador Nacional Alterno de Uruguay.

⁹⁰ Los Grupo Ad Hoc se accionan de acuerdo con las necesidades específicas de cada Comisión.

Imagen 3.7.: Organigrama del Subgrupo de Trabajo Nº 11 “Salud”

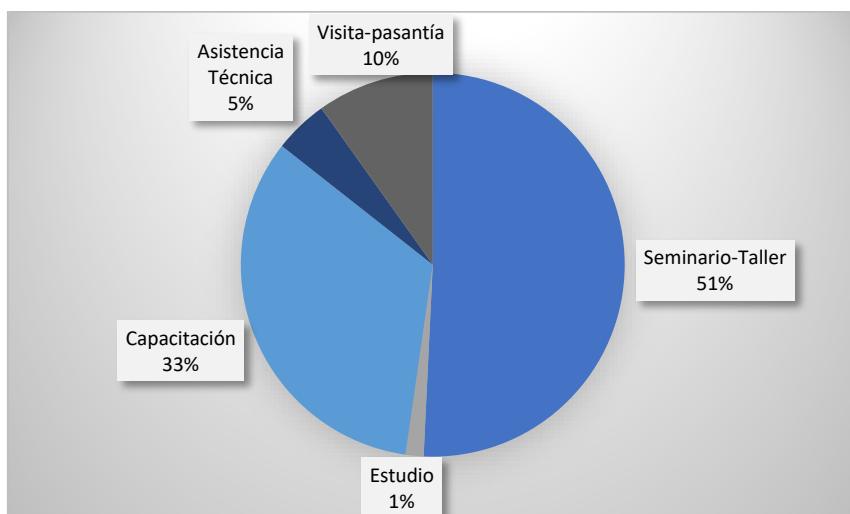


Fuente: Elaboración propia.

La diversidad de ámbitos de trabajo dependientes tanto de la RMS como del SGT Nº 11, con funciones específicas en distintas esferas vinculadas al área de la salud, da cuenta de la amplitud de la agenda de trabajo de este sector dentro del proceso de integración regional.

Según se constata en el relevamiento documental realizado, durante los años 2005-2015, tuvieron lugar 132 iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector salud, correspondientes a 67 seminarios-talleres, 44 capacitaciones, 13 visitas-pasantías, 6 asistencias-técnicas y 2 estudios.

Gráfico 3.19: Porcentaje de iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR en el sector salud, por tipo. Período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

El sector salud no cuenta con un fondo propio para el financiamiento de sus iniciativas, sin embargo, ha recibido la ayuda técnica y financiera de distintos actores extrarregionales e intrarregionales que facilitaron la implementación de distintas acciones de cooperación horizontal promovidas por los Estados Partes. Entre los principales actores extrarregionales que brindaron apoyo a este sector se encuentran: la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la AECID (principalmente en la implementación del proyecto Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud - OMSS), y la CAF (principalmente en la implementación del Curso Avanzado de Evaluación Económica de Tecnologías en Salud).

Entre ellos, la OPS/OMS ha sido una de las principales fuentes de financiamiento de las iniciativas del sector salud desde el año 2005. A través de distintas modalidades y programaciones, esta agencia especializada de las Naciones Unidas ha brindado apoyo tanto técnico como financiero a los órganos y foros del sector, facilitando el cumplimiento de sus distintas metas y objetivos. A fin de formalizar el marco de entendimiento que se registraba en la práctica entre estos dos organismos, en el año 2010 el MERCOSUR y la OPS/OMS suscribieron un Memorando de Entendimiento⁹¹, con el objeto de ampliar el espectro de actividades y obtener resultados más eficientes, a partir del cual identificaron e implementaron, en forma conjunta, diversas acciones de cooperación. Este instrumento estuvo vigente hasta 2015, año en el cual se aprobó un nuevo instrumento⁹².

El Memorando de Entendimiento tuvo por objetivo establecer una Estrategia de Cooperación Técnica, a través de la cual se ejecutaran proyectos de cooperación en la siguientes áreas temáticas de interés mutuo: 1) Vigilancia y regulación; 2) Reglamento Sanitario Internacional; 3) Atención primaria en salud y determinantes sociales de la salud; 4) Recursos Humanos en la

⁹¹ Ver Resolución N° 45/10, de 31 de julio de 2010.

⁹² El 11 de junio de 2015, el MERCOSUR y la OPS/OMS suscribieron el “Memorándum de Entendimiento de Cooperación entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), el cual tiene una duración de cuatro años renovable automáticamente por el mismo período (Resolución N° 18/15).

salud; 5) Sistemas de información y gestión del conocimiento; y 6) Capacidad para ayuda humanitaria y reducción de riesgos de desastres. Los mecanismos de cooperación técnica acordados consistieron en la elaboración de Planes de Trabajo elaborados conjuntamente, donde se definirían los proyectos y actividades que contribuirían a alcanzar los objetivos de la Estrategia de cooperación. Las modalidades de cooperación definidas en el Memorando fueron: a) capacitaciones; b) transmisión de conocimientos y tecnologías; c) estudios y diagnósticos sobre aspectos puntuales; y d) realización de foros de discusión y debate.

Según la documentación relevada, la OPS/OMS brindó apoyo técnico y/o financiero a los países del MERCOSUR, durante el período 2005-2015, para la implementación de distintas iniciativas de cooperación técnica horizontal, en el marco del Proyecto Subregional OPS – Fondo BPB (primer Fondo de Cooperación Regional para el sector salud) y de Planes de Trabajo de carácter bianual (de conformidad con los ciclos de planificación de la OPS/OMS), acordados en forma conjunta entre ambas Partes⁹³.

A modo de ejemplo, en el cuadro a continuación se muestran algunas de las iniciativas relevadas en el presente estudio que han sido implementadas en el marco de la cooperación entre el MERCOSUR y la OPS/OMS:

Cuadro 3.11: Acciones de cooperación intra-MERCOSUR del sector salud que recibieron apoyo (técnico y/o financiero) de la OPS/OMS. Período 2005-2015.

TÍTULO ACCIÓN	TIPOLOGÍA
Taller “Actualización de los Aspectos Regulatorios en las Áreas de Cosméticos y Domisanitarios incluyendo Buenas Prácticas de Fabricación en el ámbito de MERCOSUR”	Seminario-Taller
Taller “Actualización de los Aspectos Regulatorios en el Área de Productos Médicos incluyendo Buenas Prácticas de Fabricación en el ámbito de MERCOSUR”	Seminario-Taller
Primer Seminario “Elaboración de Diagnóstico de Situación de la Atención Primaria de Salud en los Estados Partes del MERCOSUR”	Seminario-Taller
Taller “Actualización de los Aspectos Regulatorios en el Área Farmacéutica incluyendo Buenas Prácticas de Fabricación en el ámbito de MERCOSUR”	Seminario-Taller
Pasantía en Evaluación Económica	Visita-Pasantía
Taller Salud Ambiental Infantil	Seminario-Taller
Seminario y Taller Salud Ambiental y del Trabajador y Agua	Seminario-Taller
Taller de intercambio y actualización de los Estados Partes del MERCOSUR en materia de sangre y hemoderivados	Seminario-Taller
Taller Subregional de Capacitación en uso de estadísticas económicas del sector salud para la toma de decisiones sobre políticas públicas	Seminario-Taller
Segundo Seminario “Elaboración de Diagnóstica de Situación de Atención Primaria de Salud en los Estados Partes del MERCOSUR”	Seminario-Taller
Acción Subregional Integrada en Dengue para disminuir el impacto epidemiológico y social	Seminario-Taller
Taller Sistema de Vigilancia y Gestión de Mercurio y Plaguicidas	Seminario-Taller
Taller de Sangre y Hemoderivados MERCOSUR	Seminario-Taller

⁹³ El Plan de Trabajo B bianual 2012-2013 (PTB 2012-2013) establecía como meta “contribuir al desarrollo regional en salud por medio del fortalecimiento de los procesos de integración en el MERCOSUR, en el ámbito de las cooperaciones regionales y multilaterales para la disminución de las asimetrías entre los países del MERCOSUR”, y como objetivo “fomentar el desarrollo de capacidades para la formulación de políticas de regulación y de vigilancia para productos y servicios de salud, fortalecimiento de los recursos humanos y de los sistemas de información para mejorar el acceso, la equidad y el intercambio en salud entre los Estados Partes por medio de la cooperación técnica de OPS/OMS”.

Taller MERCOSUR sobre Bioexención, Equivalencia farmacéutica, Biodisponibilidad y Bioequivalencia	Seminario-Taller
Seminario-Taller "Aprender de lo que hacemos: cómo fortalecer el primer nivel de atención en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud?"	Seminario-Taller
Seminario-Taller "Acción intersectorial sobre los Determinantes Sociales de la Salud: experiencias en el territorio en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud"	Seminario-Taller
Seminario y Taller "Los Recursos Humanos en Salud para el Nuevo Milenio"	Seminario-Taller
Primera Jornada MERCOSUR sobre Prevención y Tratamiento de los Defectos Congénitos y Discapacidad en el marco de la Estrategia de Atención Primaria	Seminario-Taller
Curso de Buenas Prácticas en Fabricación de Medicamentos Fase II – MERCOSUR	Capacitación
Curso para inspectores de buques y diseño de un software para inspección en puntos de entrada en conjunto con Paraguay	Capacitación
Curso para inspectores de buques y diseño de un software para inspección en puntos de entrada en conjunto con Uruguay	Capacitación
Curso básico respuesta a eventos de salud pública	Capacitación
Curso OPS para Inspección Sanitaria a Buques y otro de Investigación de Brotes.	Capacitación
Taller de Control de Vectores en Puertos, Aeropuertos y Pasos de Frontera	Capacitación
Curso Virtual sobre Salud en Desastres	Capacitación
Capacitación Fase III en Buenas Prácticas de Fabricación en el Área Farmacéutica "Validación de Sistemas Computarizados y Evaluación de Riesgos"	Capacitación
Taller sobre Prevención, atención y apoyo en VIH en los espacios de frontera de los Estados Partes del MERCOSUR	Seminario-Taller
Fortalecimiento de los Comités bi/trinacionales de VIH/Sida	Asistencia-Técnica

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al financiamiento intra-MERCOSUR se destaca el apoyo brindado por el Gobierno de Brasil, a través del Ministerio de Salud, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) y la Agencia Brasilera de Cooperación (ABC), así como del Gobierno de Argentina, a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.Ar), que apoyó la implementación de iniciativas en el ámbito del Proyecto "Apoyo a la creación de una Farmacopea MERCOSUR". Se registran durante el período diversas ofertas de cursos y capacitaciones, principalmente organizadas por Brasil, en los cuales se prevén cupos para el MERCOSUR a fin de asegurar la participación de actores provenientes de estos países, contribuyendo de esa forma a la reducción de las asimetrías preexistentes a nivel regional. En el siguiente cuadro se muestran, a modo de ejemplo, algunas de los cursos y capacitaciones organizados por Brasil:

Cuadro 3.12: Cursos/Capacitaciones organizadas por Brasil, con cupo para actores de los otros países del MERCOSUR. Período 2005-2015.

TÍTULO ACCIÓN	CUPOS
Curso Internacional de Biofarmacia	N/D
Capacitación en Inspección Sanitaria en Servicios de Hemoterapia	2 técnicos de cada Estado Parte
Capacitación en Evaluación Externa de Calidad – AEQ - Serología e Inmuno hematología	1 técnico de cada Estado Parte
Curso Vigilancia Sanitaria de Sangre	2 técnicos de cada Estado Parte
Curso para Uso Racional de Sangre	2 técnicos de cada Estado Parte
Curso de Especialización en Seguridad Transfusional	1 técnico de cada Estado Parte
Especialización en Gestión de Hemocentros	1 técnico de cada Estado Parte

Curso de Perfeccionamiento Técnico en Elaboración de Proyectos y Convenios	1 técnico de cada Estado Parte
Curso de Perfeccionamiento Técnico en Gerencia de Residuos en Salud	1 técnico de cada Estado Parte
Curso de Perfeccionamiento Técnico en Ingeniería Clínica	1 técnico de cada Estado Parte
Curso de Perfeccionamiento Técnico en Hemoglobinopatía	1 técnico de cada Estado Parte
Curso de Perfeccionamiento Técnico en Coagulopatías	1 técnico de cada Estado Parte
V Curso Internacional de Gestión Integrada de Prevención y Control del Dengue	1 Argentina, 1 Chile, 1 Colombia, 1 Ecuador, 3 Paraguay, 2 Uruguay, 2 Venezuela
I Curso de Manejo de inseticidas	1 para Bolivia y 1 para Paraguay
Curso de Metodologías de Evaluación da Resistencia de <i>Aedes aegypti</i> a insecticidas	10 cupos para MERCOSUR
IV Curso de Aplicación de Insecticidas y Salud del Trabajador	5 cupos para MERCOSUR
II Curso Internacional de Metodología de Evaluación de la Resistencia de <i>Aedes aegypti</i> a insecticidas	4 cupos para MERCOSUR
VII Curso Internacional de Gestión Integrada de Prevención y Control del Dengue	7 cupos para MERCOSUR
Curso <i>on line</i> ofrecido por Brasil “Evaluación de Riesgo para la Salud de Sitios Contaminados”	N/D

Fuente: Elaboración propia (N/D= No disponible).

Las iniciativas implementadas en el marco de proyectos de cooperación corresponden aproximadamente al 32,5% del total de las acciones relevadas (43 iniciativas), mientras que las iniciativas ejecutadas en forma aislada corresponden al 67,5% del total (89 iniciativas). Se destaca, en el caso particular de este sector, la sinergia producida en el ámbito de los órganos vinculados a la salud, que actúan como fuerzas que estimulan la colaboración en esta área de trabajo y promueven acciones aisladas de cooperación entre los Estados Partes del MERCOSUR.

Durante el período se diseñaron e implementaron siete proyectos de cooperación, en cuyo ámbito se ejecutaron distintas acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR.

El Proyecto *Apoyo a la creación de una Farmacopea MERCOSUR*, implementado entre los años 2011 y 2015, tuvo por objetivo fortalecer institucional y operativamente a los laboratorios colaboradores de la región, e intercambiar conocimientos científicos-tecnológicos para fomentar la producción regional de ingredientes farmacéuticos activos (IFA's). Este proyecto promovió, en última instancia, una articulación sinérgica entre los países para compensar las asimetrías preexistentes entre los miembros del bloque vía transferencia de conocimientos y tecnologías, aprovechando las capacidades preexistentes en cada uno de los países participantes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)⁹⁴. La Farmacopea MERCOSUR se creó en el año 2011 mediante el Acuerdo de Ministros de Salud N° 08/11, y fue reforzada mediante la aprobación de la Resolución GMC N° 31/11 “Estrategia para la Farmacopea MERCOSUR”. Para la implementación de las distintas acciones que tuvieron lugar en el marco de la Farmacopea se contó con el apoyo financiero del FO.Ar y de la ABC. Según se constata en la documentación relevada, este proyecto promovió la implementación de 9 iniciativas de cooperación intra-MERCOSUR, correspondientes a:

- Seminarios-talleres (4), en el marco del fortalecimiento institucional de la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay,

⁹⁴ Anexo VII del Acta N° 01/11 de la Reunión de Ministros de Salud.

vinculados principalmente al registro, inspección y vigilancia de productos médicos, así como a la lucha contra su falsificación.

- Asistencias-técnicas (3) para el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Salud Pública de Paraguay y Uruguay; y
- Visitas (2) a laboratorios de Argentina, Brasil y Uruguay.

Por su parte, el Proyecto [Prevención, atención y apoyo en VIH en los espacios de frontera de los Estados Partes del MERCOSUR](#), ejecutado entre los años 2012-2013, tuvo como objetivo mejorar la respuesta al VIH, Sida y las infecciones de transmisión sexual (ITS) en las zonas de frontera de los países socios del MERCOSUR, así como fortalecer los comités locales en las zonas de fronteras que permita abordar el conocimiento de las condiciones de vulnerabilidad para el VIH/ITS y hepatitis virales. La estrategia procuró la capacitación del personal de salud en territorios generalmente alejados de las grandes capitales. Participaron del proyecto Argentina, Brasil y Uruguay, y contó con el financiamiento de la OPS/OMS. Según se pudo constatar en la documentación relevada, se implementaron dos acciones de cooperación intra-MERCOSUR vinculadas a este proyecto, a saber: un taller sobre prevención, atención y apoyo en VIH en los espacios de frontera de los Estados Partes⁹⁵ (Brasil, agosto de 2012), así como asistencias técnicas a los Comités bi/trinacionales de VIH/Sida.

La [Red MERCOSUR de Cooperación y Tutorías para el Desarrollo de Equipos de Trasplante y Formación de Recursos Humanos en Donación y Trasplante](#) fue creada mediante Acuerdo de la Reunión de Ministros de Salud en el año 2014 (XXXVI RMS, Acuerdo N° 02/14), y tuvo como objetivos asistir a la implementación de nuevos servicios de donación y trasplante de órganos y tejidos, mejorar el desarrollo y performance de los servicios existentes, y certificar la calificación de los equipos de profesionales de la salud que actúan en el proceso de donación y trasplante y formen parte de las “Tutorías en Donación y Trasplante”. En el marco de esta red se registran como acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR distintas capacitaciones de recursos humanos en donación y trasplante que tuvieron lugar a partir del año 2015, financiadas por el país oferente de la tutoría y por los Estados Partes participantes (traslado y estadía).

El Proyecto [Registro MERCOSUR de Donación y Trasplante \(DONASUR\)](#)⁹⁶, promovido por la República Argentina, tuvo como objetivo general crear un registro de donación y trasplante para los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, armonizar variables e indicadores de esta actividad, contribuir al fortalecimiento de los registros nacionales, combatir el turismo de trasplantes, permitir la trazabilidad y vigilancia epidemiológica, y posibilitar en el futuro la instrumentalización de listas de espera regionales de emergencia. En ese marco se llevaron a cabo distintas instancias de asistencias técnicas intra-MERCOSUR, a partir del año 2014, que tuvieron por fin contribuir al fortalecimiento de los registros locales de donación y trasplante, así como entender al registro MERCOSUR como un instrumento que impulsa, facilita, promueve y demanda el fortalecimiento local. Participaron de esta iniciativa los Estados Partes del MERCOSUR y algunos Estados Asociados como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Entre los años 2009 y 2013 se llevó a cabo la implementación del [Proyecto para la Evaluación de Tecnologías Sanitarias \(ETS\) en el MERCOSUR](#), con el fin de fortalecer el área de ETS, por medio de

⁹⁵ Tuvo por objetivo planificar las actividades de prevención, vigilancia, asistencia integral y derechos humanos de ITS, VIH/Sida en puntos de fronteras seleccionados, fortaleciendo o instalando los comités bi/trinacionales de VIH/Sida.

⁹⁶ El Acta constitutiva del Proyecto fue aprobada mediante el Acuerdo de Ministros de Salud N° 09/11 (XXX Reunión Ordinaria de la RMS)

la formación de gestores y profesionales especializados y de una red regional de evaluación de tecnologías, promoviendo acciones en cooperación y articulación nacional e internacional para la difusión de informaciones relevantes sobre el tema. En el marco de este proyecto se registran diez acciones de cooperación intra-MERCOSUR correspondientes a:

- Seminarios-talleres regionales (4): tuvieron por finalidad transferir conocimientos y sensibilizar en relación con los fundamentos de la ETS, disseminar la experiencia de los Estados Partes en el desarrollo y gestión de la ETS, y analizar estrategias de conformación de una red intersectorial para el desarrollo y difusión de las ETS a nivel local y regionales, entre otros.
- Capacitaciones (3) sobre distintos aspectos vinculados a la ETS, principalmente aquellas vinculadas al desarrollo de adaptación de Guías de Práctica Clínica basadas en evidencia científica.
- Visitas-pasantías (3) sobre evaluación de tecnologías sanitarias y evaluación económica, en las cuales participaron pasantes de todos los Estados Partes del MERCOSUR, en tres instancias llevadas a cabo en Argentina y Brasil. La pasantía en evaluación económica tuvo por fin proporcionar a los participantes (23 alumnos) una visión amplia sobre evaluación económica, capacitándolos respecto a las etapas y a los procesos necesarios para conducir un estudio en esa área y habilitándolos a analizar críticamente artículos de evaluación económica.

Por su parte, en el año 2010, se implementó con apoyo de la ABC el [Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades regulatorias de los Estados Partes del MERCOSUR en el área de biodisponibilidad y bioequivalencia \(BD/BE\) y bioexenciones](#), que tuvo por objetivo fortalecer las capacidades regulatorias de las autoridades sanitarias en el ámbito del MERCOSUR proporcionando aportes técnicos para la mejora del marco regulatorio de los Estados Partes en el proceso de armonización de los temas de biodisponibilidad y bioequivalencia (BD/BE) y bioexenciones. En el marco de este proyecto se registran nueve acciones de cooperación intra-MERCOSUR vinculadas a: seminarios-talleres (2) que tuvieron por finalidad intercambiar experiencias en inspecciones y auditorías en Centros de BD/BE entre los países participantes⁹⁷; inspecciones⁹⁸ (3), a Centros de Investigación en BD/BE en las ciudades de Goiânia, Campinas y São Paulo y, finalmente, visitas técnicas (4) de representantes de Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela a ANVISA (Brasil) para el análisis de dosis de BD/BE y bioexenciones en las instalaciones de dicha institución, para fines de registro de medicamentos. Estas acciones buscaron, en general, superar las asimetrías y fortalecer las capacidades institucionales del MERCOSUR en un tema de alta relevancia en el contexto de la garantía de la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos así como en el aporte técnico y científico para su registro en los Estados Partes.

Finalmente, el [Proyecto Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud](#), ejecutado entre los años 2010 y 2015, con apoyo de la AECID, tuvo por finalidad producir, disseminar e intercambiar evidencias, conocimientos y experiencias de los sistemas de salud de los Estados Partes y Asociados por medio de la construcción de un instrumento (Observatorio de Sistemas de Salud del MERCOSUR), que sistematiza y analiza aspectos vinculados a los modelos de atención, financiamiento y gestión, generando un círculo virtuoso para apoyar los procesos de formulación

⁹⁷ Contó con la exposición de los procedimientos utilizados por ANVISA en sus auditorías. Cada Estado Parte tuvo un período para la presentación y contribución con los procedimientos y exposición de la realidad actual de cada país, exponiendo sobre los procedimientos y reglamentos vigentes y proyectos en desarrollo sobre el tema.

⁹⁸ Clasificados en este trabajo como visitas.

de políticas y toma de decisiones, a los gestores y a los equipos de salud. Se registran un total de diez acciones de cooperación intra-MERCOSUR en el marco de este proyecto, todas ellas vinculadas a la organización de seminarios-talleres sobre distintos temas tales como: atención primaria y descentralización de servicios de salud, análisis comparativo de los sistemas de salud, elaboración de la metodología de los perfiles de salud, identificación de prioridades de cada Estado Parte, metodología de análisis comparativo y de recursos humanos, entre otros.

Según la tipología de acciones, la organización de **seminarios-talleres** representó un poco más de la mitad de las acciones relevadas (51% del total), y constituyeron importantes instancias que permitieron intercambiar experiencias nacionales y regionales sobre distintos aspectos vinculados a la agenda de trabajo de los órganos del MERCOSUR en los temas de salud, tomando como referencia, a su vez, los distintos Programas de Trabajo y Acuerdos de Ministros de Salud aprobados por el sector. Algunos de los temas abordados en los distintos seminarios-talleres son:

- Aspectos regulatorios en las áreas de cosméticos, domisanitarios, farmacéutico y productos médicos.
- Evaluación de tecnologías.
- BE/BE y bioexenciones.
- Atención primaria.
- Sistemas de salud.
- Farmacovigilancia.
- Profesionales de la salud.
- Control del dengue.
- Salud ambiental infantil y del trabajador.
- Sangre y hemoderivados.
- Reglamento Sanitario Internacional.
- Compras públicas, distribución y dispensación de medicamentos.
- Derechos sexuales y reproductivos.
- Recursos humanos en salud.
- Insumos farmacéuticos activos.
- Defectos congénitos y discapacidad.
- Registro, inspección y vigilancia de los productos médicos.
- VIH/Sida.

Los seminarios-talleres constituyeron importantes espacios para la reflexión sobre distintos temas incorporados en los Programas de Trabajo de los órganos y foros de salud del MERCOSUR, favoreciendo en general la articulación de las políticas nacionales y regionales sobre aspectos claves de este sector. Estas instancias favorecieron el intercambio de informaciones y experiencias entre múltiples actores de la región sobre distintas temáticas vinculados a la salud, permitiéndoles conocer los diversos abordajes sobre estos temas, principalmente por parte de los Ministerios de Salud y de otras instituciones de la región vinculados a este sector. Este tipo de intercambios entre países con capacidades diferenciadas (asimétricas) sobre un tema de relevancia para la ciudadanía de una región, permiten evitar la duplicación de esfuerzos, teniendo en cuenta que las metodologías, herramientas y conocimientos de un país pueden ser utilizadas (y aplicadas) por los otros países de la región, pudiendo incluso servir como insumo para una respuesta más ágil a los problemas sanitarios actuales que deben ser enfrentados por todos ellos.

Le siguen por orden de importancia cuantitativa las [capacitaciones](#), las cuales representaron el 33% del total, para el período relevado. Estas acciones tuvieron un papel destacado en la formación de recursos humanos a nivel regional (en forma presencial o virtual), vinculados a distintos aspectos de la agenda de trabajo del sector salud, tales como:

- Formación de recursos humanos en el área de donación y trasplante.
- Cursos de evaluación económica de tecnologías en salud (curso avanzado financiado por CAF).
- Capacitaciones para el desarrollo de adaptación de guías de práctica clínica basada en evidencia científica.
- Cursos de buenas prácticas de fabricación de productos farmacéuticos (las capacitaciones fueron organizadas en distintas Fases)⁹⁹.
- Capacitación de inspectores en áreas de frontera (control sanitario).
- Curso internacional de biofarmacia¹⁰⁰.
- Cursos para inspectores de buques y diseño de software para inspección en puntos de entrada.
- Talleres de control de vectores en puertos, aeropuertos y pasos de frontera.
- Capacitación en control y fiscalización de sustancias y productos controlados.
- Cursos ofrecidos por Brasil sobre distintos temas vinculados a sangre y dengue.

Estas acciones permitieron, en general, compartir, transferir y profundizar el conocimiento entre distintos actores de la región (representantes de las autoridades sanitarias de los Estados Partes, especialistas, inspectores, investigadores, sociedades científicas, entre otros), respecto a temas de relevancia para la agenda de trabajo del sector salud del MERCOSUR y para la ciudadanía del espacio regional, en general. Algunos cursos (por ejemplo, los cursos sobre evaluación de tecnologías de la salud) fueron organizados con una estructura modular, en los cuales los alumnos fueron adquiriendo progresivamente más capacidades y desarrollando distintas habilidades, a partir del análisis de la información científica y lectura crítica de los documentos,

⁹⁹ Los cursos fueron organizados conforme lo establecido en las Resoluciones GMC Nº 21/96 “Programa de capacitación para inspectores en buenas prácticas de fabricación para la industria farmacéutica” y 25/98 “Programa para Capacitación de Inspectores para la Verificación del Cumplimiento de las Buenas Prácticas de Fabricación de Productos Médicos”, teniendo en cuenta que la adecuada capacitación de los inspectores permite un nivel de uniformidad y de calidad en las actividades relativas a inspecciones en las industrias de los Estados Partes.

La Resolución GMC Nº 21/96 preveía dos Fases, y dejaba abierta la posibilidad de una tercera. En la Fase I, cada país debía organizar la capacitación básica de sus inspectores, según el plan y un programa que asegurara la formación de un recurso humano con conocimientos, habilidades y actitudes equivalentes y comparables. En la Fase II, los inspectores seleccionados por cada país participarían en una capacitación conjunta que buscaría, en términos generales, formar una masa crítica de técnicos con capacidad de actuar en un plano internacional, respondiendo a las exigencias de un mercado ampliado, de libre comercio, con objetividad y libre de enfoques individuales, habilidad en el manejo y aplicación de los instrumentos formales armonizados y capaces de emitir opiniones, pareceres y recomendaciones para la toma de decisiones oportunas y adecuadas a los niveles correspondientes. Esta norma establecía, asimismo, el posible desarrollo de una Fase III, después de la formación y capacitación (Fases I y II) de un número de inspectores para las actividades del MERCOSUR, consistentes en cursos conjuntos de corta duración, exclusivamente volcados a áreas técnicas específicas con miras a la educación continuada y a la especialización de los inspectores en áreas de interés común entre los países. La implementación de esta tercer Fase tuvo lugar durante el período analizado en el presente trabajo.

Por su parte, la Resolución GMC Nº 25/98 aprobó el “Programa para Capacitación de Inspectores para la Verificación del Cumplimiento de las Buenas Prácticas de Fabricación de Productos Médicos”, el cual se implementaría también en dos Fases, a saber: a) “Fase I: Cada Estado Parte deberá organizar la capacitación básica de sus inspectores, que asegure la formación de los mismos con conocimientos, habilidad y aptitudes equivalentes entre los Estados Partes”, y b) “Fase II: Los inspectores seleccionados por cada Estado Parte que hayan cumplimentado la Fase I participarán de una capacitación conjunta, para armonizar los enfoques, criterios y procedimientos de las inspecciones en el marco del Mercosur”.

¹⁰⁰ Actividad desarrollada en el ámbito de los Términos de Cooperación 37 (TC 37) entre la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA). Se otorgaron 4 cupos para el MERCOSUR.

construyendo el aprendizaje en forma progresiva como resultado de la interacción y del trabajo en equipo entre los participantes.

Asimismo, permitieron sensibilizar sobre diversas temáticas a decisores de salud (usuarios reales o potenciales) así como a equipos de esta área de trabajo de cada uno de los Estados Partes, buscando promover a través de ellas la mejora continua de la salud en sus diversos aspectos (prestación de servicios de la salud, productos de la salud, vigilancia en salud, entre otros). Algunos cursos tuvieron por finalidad el fortalecimiento de las capacidades de los países del MERCOSUR en el marco de la implementación del Reglamento Sanitario Internacional (RSI).

Según se pudo constatar muchos de los cursos fueron promovidos por aquellos países que cuentan con mayores recursos (humanos y tecnológicos) en distintas áreas de la salud, preferentemente Brasil y Argentina (en menor medida), y consistieron en jornadas de capacitación para la transferencia de conocimiento a los profesionales y especialistas de salud de los países que cuentan con menores capacidades en este sector (principalmente Paraguay y Uruguay). Tal como fue mencionado *ut supra*, se registra un número significativo de cursos organizados por Brasil, en los cuales se previeron cupos para representantes o técnicos de los Estados Partes del MERCOSUR. Algunas de estas acciones fueron complementadas con visitas técnicas a centros de referencia o instituciones gubernamentales de los países con mayores capacidades, para una mayor profundización e intercambio del conocimiento.

Entre estas acciones se destacan, asimismo, los cursos de buenas prácticas de fabricación de productos farmacéuticos, realizados en distintas fases, los cuales constituyeron importantes mecanismos para lograr que los inspectores de los Estados Partes manejen criterios uniformes en las inspecciones, a través de instancias de capacitación e intercambio, logrando información enriquecedora y dinámica que en el futuro llevaría a la consolidación en forma igualitaria de los criterios y metodología de trabajo a nivel del MERCOSUR. El principal objetivo de estas acciones de cooperación horizontal fueron la capacitación de inspectores, en el ejercicio de sus funciones, para la plena aplicación de las normas armonizadas en el ámbito del MERCOSUR, desarrollando sus capacidades para el desarrollo de acciones aisladas o conjuntas, con un alto grado de objetividad, eficacia y eficiencia. Asimismo, los cursos propiciaron un intercambio de experiencias intensa y enriquecedora entre los inspectores participantes, a través de la exposición de problemas comunes y las mejores vías para su resolución, lo cual constituye el “comienzo para la realización de Inspecciones Conjuntas que trae aparejado la verdadera armonización de los requisitos regulatorios de los países que resulta en una ventaja competitiva frente a otros mercados” (Informe Curso MERCOSUR BPF Fase II Productos Médicos, Agregado 20 del Acta N° 01/10 de la COPROSAL- SGT N° 11).

Según se pudo constatar en la documentación relevada, los participantes de los cursos tuvieron, en general, una evaluación positiva de estas acciones, y destacaron que la capacitación y el compartir e intercambiar experiencias son herramientas necesarias y fundamentales en el área de la salud, ya que conllevan a la unificación de criterios a fin de lograr la armonización de criterios y normativas, así como el reconocimiento mutuo.

Las **visitas-pasantías** constituyeron el 10% de las iniciativas de cooperación horizontal que tuvieron lugar entre los países del MERCOSUR en el área de salud. Entre ellas se destacan las visitas a laboratorios de la región en el marco del apoyo para la creación de una farmacopea MERCOSUR,

las pasantías sobre evaluación económica de tecnologías sanitarias¹⁰¹, las inspecciones a los centros de investigación en BD/BE (en Goiânia, Campinas y São Paulo), y las visitas técnicas a ANVISA para el análisis de dosis de BD/BE y bioexenciones en las instalaciones de dicha institución. Cabe señalar que, en el marco de los cursos de buenas prácticas de fabricación de productos farmacéuticos mencionados *ut supra*, tuvieron lugar visitas técnicas a empresas fabricantes de medicamentos donde los participantes tuvieron la posibilidad de observar las etapas de los procesos productivos para diversas formas farmacéuticas de medicamentos, que proporcionaron información valiosa para la aplicación práctica de los instrumentos armonizados en los futuros trabajos a ser desarrollados por los participantes.

En lo que respecta a las **asistencias-técnicas** representaron el 5% del total de acciones de cooperación intra-MERCOSUR en el sector salud relevado, y consistieron principalmente en la asistencia a países de la región para la transferencia de capacidades institucionales y/o humanas en temas tales como la creación de un registro regional de donación y trasplante y de una farmacopea MERCOSUR, así como el fortalecimiento de los Comités bi/trinacionales en el marco del proyecto de prevención de VIH/Sida en zonas de frontera.

Finalmente, durante el período 2005-2015 se llevaron a cabo dos **estudios** en el marco del sector salud, a saber: a) Publicación sobre la “Situación Epidemiológica de la tuberculosis en los Estados Partes del MERCOSUR. 2009-2013” (editada en 2015), organizada por el Grupo de Trabajo para el Control de la Tuberculosis en los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, con el objetivo de divulgar la situación del control de la enfermedad en los Estados Partes y Asociados¹⁰², y b) Revista Sida/VIH en el MERCOSUR (editada en 2015), cuyo objetivo fue compartir información sobre las epidemias nacionales, divulgar avances, aprendizajes y desafíos.

Como resultado de estas acciones de cooperación horizontal, se pudo constatar que **un número significativo de actores**, de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, participaron y resultaron beneficiados de las mismas, entre los cuales se destacan:

- Autoridades sanitarias de los países del MERCOSUR, en diversas áreas (por ejemplo, sangre y hemoderivados, evaluación de tecnologías, vigilancia epidemiológica, atención primaria, VIH/Sida, entre otros).
- Profesionales de la salud (profesionales médicos, farmacéuticos, enfermeros, entre otros) de los países del MERCOSUR (Estados Partes y Asociados).
- Especialistas en diversas áreas de la salud.
- Inspectores del área de productos cosméticos, domisanitarios y productos médicos.
- Instituciones académicas (funcionarios de Universidades, Coordinadores, académicos, investigadores).
- Empresas fabricantes de medicamentos.
- Organismos responsables de la donación y trasplante de los Estados Partes.
- Hospitales.

¹⁰¹ Tuvieron por objetivo proporcionar a los participantes una visión amplia sobre evaluación económica, capacitándolos respecto a las etapas y a los procesos necesarios para conducir un estudio en esa área, así como habilitándolos a analizar críticamente artículos de evaluación económica.

¹⁰² Según se señala en la presentación de la publicación la misma “tiene la intención de ofrecer a los Programas Nacionales de control de la Tuberculosis, a la academia, a la sociedad civil y a los organismos Internacionales un conjunto de informaciones para subsidiar discusiones técnicas, bien como formulación de políticas adecuadas relacionadas al control de la tuberculosis en la región y fronteras entre los países que la componen”.

- Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones regionales de salud.
- Sociedades científicas y asociaciones.

Se estima que, el involucramiento de actores de los Estados Asociados al MERCOSUR (principalmente Chile, Bolivia, y Perú) en las iniciativas de cooperación horizontal, puede encontrarse vinculado a la participación de estos países en las reuniones de los órganos del MERCOSUR en el área de salud, lo que ha facilitado el diseño e implementación conjunta de este tipo de acciones.