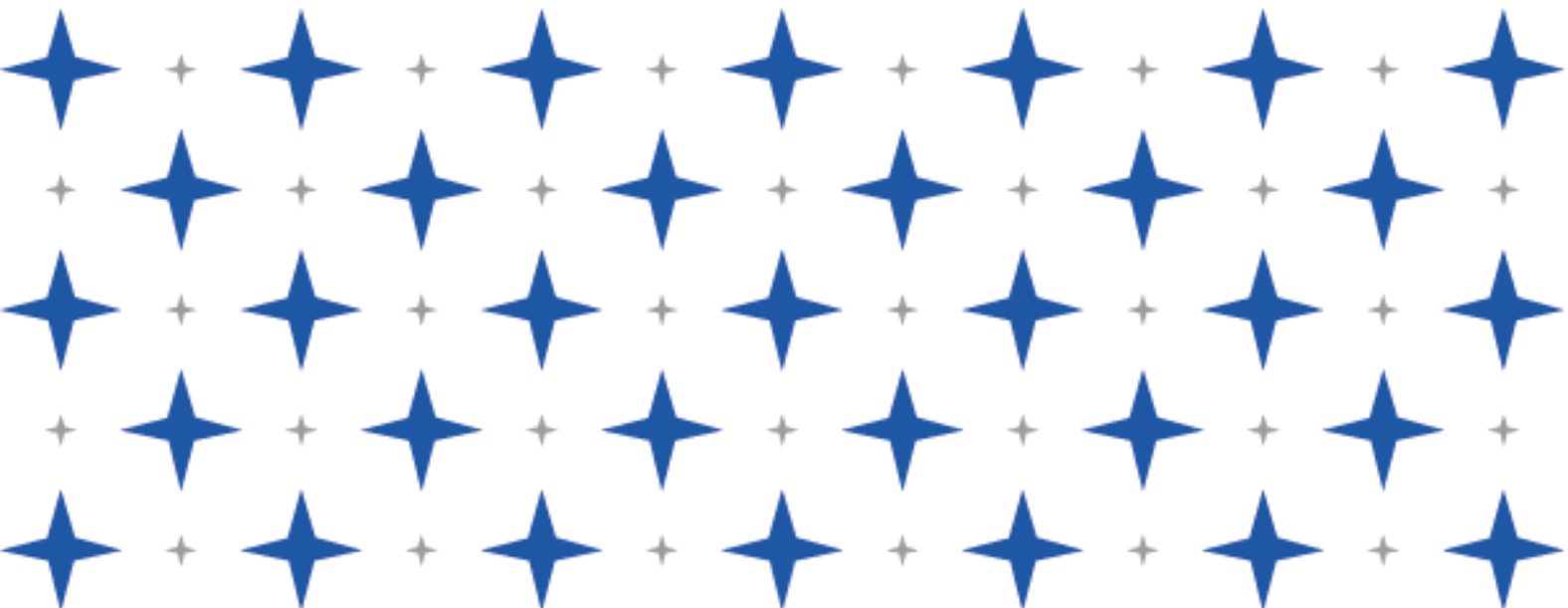


BALANÇO DA COOPERAÇÃO REGIONAL NOS 30 ANOS DO MERCOSUL

Junho 2021

Grupo de Cooperação Internacional (GCI)



BALANÇO DA COOPERAÇÃO REGIONAL NOS 30 ANOS DO MERCOSUL

Desde o início do MERCOSUL, em 1991, a cooperação internacional foi concebida por seus Estados Partes como uma ferramenta transversal e complementar que permite fortalecer as capacidades técnicas e institucionais de cada um dos membros, reduzir assimetrias no interior do bloco e contribuir para o aprofundamento do processo de integração regional. Sob essa premissa, ao longo dos últimos 30 anos, a cooperação internacional soube acompanhar o desenvolvimento do MERCOSUL por meio da implementação de um conjunto de projetos e ações extra e intrabloco, que permitiram aos países membros avançar em seus objetivos e estratégias de desenvolvimento e cristalizar um conjunto valioso de resultados tangíveis e exitosos.

Durante esse tempo, a cooperação regional atravessou diferentes etapas, sob as quais conseguiu somar o aporte de importantes sócios cooperantes, a participação de diferentes atores e o desenvolvimento e aperfeiçoamento de seus procedimentos normativos e institucionais. Aos 30 anos de iniciado o processo, os Estados Partes reafirmaram a importância da cooperação internacional como uma ferramenta eficaz para continuar com o processo de aprofundamento e fortalecimento do bloco, no âmbito de um novo contexto mundial e de um sistema da cooperação internacional ao desenvolvimento cada vez mais complexo e mutável, que nos enfrenta hoje com novos desafios.

Em 1991, a conformação do MERCOSUL gerou importantes expectativas no contexto internacional e provocou o interesse de diferentes organismos internacionais, grupos de países e países em colaborar no processo de construção e aprofundamento do bloco recentemente iniciado. O MERCOSUL, por sua vez, reconheceu precocemente a importância desta ferramenta e avançou em ações coordenadas entre todos os Estados Partes, com a finalidade de dar resposta a múltiplas interações que mantinha com países e organismos de extrazona e conseguir o maior aproveitamento dos recursos. Um dos primeiros passos do bloco nesse sentido, foi a aprovação de mecanismos institucionais que facilitaram a canalização e gestão dos recursos da cooperação internacional.

Dessa forma, uma das primeiras Decisões aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), em 1991, foi a delegação ao Grupo Mercado Comum (GMC) da faculdade de aprovar os programas de cooperação técnica provenientes de organismos internacionais (Decisão CMC N° 10/91) e, um ano depois, este último criou, em caráter permanente, o **Comitê de Cooperação Técnica (CCT)** (Resolução GMC N° 26/92), com a finalidade de examinar todos os projetos e iniciativas de cooperação técnica, com organismos internacionais e intergovernamentais. O CCT (hoje chamado Grupo de Cooperação Internacional - GCI) foi, portanto, um dos primeiros órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL a serem criados e o único para entender em matéria de cooperação internacional.

A criação precoce de um foro técnico com funções específicas em temas vinculados com a cooperação internacional respondeu a diferentes fatores, entre eles, a necessidade de fortalecer a coordenação regional das ações de cooperação técnica, evitar a duplicação de contatos e a dispersão de esforços, bem como estimular a melhor utilização dos recursos provenientes da cooperação. A partir de então, o MERCOSUL contou com um órgão especializado para identificação, seleção, negociação, aprovação, implementação, acompanhamento e avaliação de um conjunto importante de programas e projetos regionais com diferentes organismos internacionais, blocos de países e países. Uma revisão dos trabalhos realizados pelo CCT, durante seus 20 anos de existência (1992 a 2012) - ano no qual começa a funcionar o GCI, refletidos em mais de 90 reuniões realizadas, mostram que esse órgão teve uma agenda complexa e dinâmica de temas e facilitou a participação de múltiplos atores no processo de integração regional.

Desde a constituição do CCT em 1992, o MERCOSUL conseguiu implementar um volume importante de projetos de cooperação extrarregional com diferentes organismos internacionais, blocos de países e países, em diversas áreas temáticas do processo de integração (econômicos, sociais, institucionais, etc.). Embora inicialmente tenham predominado os temas econômicos e comerciais (principalmente na década de 90), posteriormente avançou-se (conjuntamente com as áreas econômicas e comerciais) na negociação e implementação de projetos vinculados a temas sociais, institucionais, culturais, ambientais, entre outras, que foram incorporados e/ou priorizados pelos Estados Partes na agenda do MERCOSUL, de acordo com as necessidades e estratégias de cada momento. Dessa forma, é importante destacar que a cooperação internacional do bloco, em seus 30 anos de vida, conseguiu adaptar-se às prioridades dos Estados Partes e da integração regional.

Com o passar dos anos, os Estados Partes foram aperfeiçoando e aprofundando os mecanismos regionais para gestão, acompanhamento e avaliação da cooperação internacional do MERCOSUL¹, devido ao importante crescimento tanto dos recursos oferecidos ao bloco como das demandas de cooperação técnica por parte de seus órgãos de trabalho. De igual forma, as mudanças que foram experimentadas pelo sistema de cooperação internacional e desenvolvimento² com o acontecimento do novo século, promoveram uma revisão das estratégias e mecanismos institucionais aprovados até o

¹ Dessa forma, em 1997 (Resolução GMC N° 77/97), estabeleceram-se as competências específicas do CCT, bem como os procedimentos a seguir por parte dele e, posteriormente, em 2005 (Resolução GMC N° 57/05) aprovou-se um novo “Regulamento do Comitê de Cooperação Técnica e Procedimentos para a Cooperação no MERCOSUL”, que permitiram regular o funcionamento do CCT e sistematizar os procedimentos para a avaliação e aprovação dos projetos de cooperação técnica.

² Entre as principais mudanças experimentadas pelo sistema de cooperação internacional se destacam a aprovação de uma nova agenda de desenvolvimento (Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS), a tendência à concentração e focalização da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), em detrimento paulatino do apoio aos países em desenvolvimento (entre eles, a maioria dos países da América Latina e o Caribe) e o ressurgimento da Cooperação Sul-Sul (CSS).

momento, com a finalidade de reforçar internamente o tratamento desse tema na agenda regional e incorporar outras modalidades de cooperação e papéis do MERCOSUL.

Como consequência disso, em 2012, cria-se o **Grupo de Cooperação Internacional (GCI)**, em substituição do CCT, que se constituiu, a partir daí, no único órgão competente para tratar toda a cooperação técnica do MERCOSUL. Da mesma forma que o CCT, o GCI conseguiu manter uma agenda ampla de temas e a interlocução com múltiplos órgãos do MERCOSUL e atores da cooperação, refletidos em suas quase 30 reuniões de trabalho. Com o tempo, o GCI foi adquirindo experiência e gerado ferramentas que permitiram fortalecer suas bases e sua institucionalidade, como são a definição de uma política e estratégia de cooperação, de normas e a criação da Unidade Técnica de Cooperação Internacional (UTCI), que funciona desde o ano 2015 no âmbito da Secretaria do MERCOSUL (SM) como instância de apoio ao GCI (CRPM Argentina, 2021).

Nos anos seguintes à criação do GCI, os avanços institucionais foram acompanhados da consolidação da cooperação internacional como uma política pública regional, com objetivos e escopos que foram sendo ampliados e que se viram finalmente refletidos na aprovação da **“Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL”** em 2014 (Decisão N° 23/14). Hoje, essa política constitui o principal mecanismo jurídico e institucional compartilhado pelos Estados Partes, no qual se estabelecem as regras (gerais e estratégicas) que regulam as relações de cooperação entre os membros do bloco, e reúne e consolida as normas MERCOSUL em matéria de cooperação internacional aprovadas até o momento. Em termos gerais, essa nova política regional permitiu hierarquizar o tratamento da cooperação internacional dentro do MERCOSUL, integrá-la como uma ferramenta transversal para o fortalecimento e desenvolvimento do processo de integração, bem como dar visibilidade à modalidade de cooperação intra-MERCOSUL. Nela se definem os objetivos; princípios e modalidades; prioridades; mecanismos para apresentação, aprovação, acompanhamento e avaliação de projetos de cooperação internacional do MERCOSUL.

Os elementos e tendências mais recentes do sistema de cooperação internacional ao desenvolvimento, como a existência de novos atores e novas modalidades de cooperação, foram incorporados à Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL por meio de seu objetivo geral (Artigo 1º da Decisão N° 23/14), de “fortalecer as capacidades de cada um dos membros do bloco; aprofundar a integração regional; reduzir as assimetrias entre os países do bloco; e intercambiar de maneira horizontal conhecimentos e experiências, boas práticas, políticas públicas tanto para o interior do bloco quanto para outras instancias de integração regional e extrarregional existentes”. Por sua vez, nela se reconhece explicitamente a existência de diferentes modalidades de cooperação (modalidade extra-MERCOSUL e intra-MERCOSUL) e papéis do MERCOSUL, vertendo em um texto jurídico o interesse manifestado pelos Estados Partes, nos últimos anos, em fortalecer as ações vinculadas à CSS e revalorizar esse tipo de cooperação no espaço regional.

O processo de aprofundamento dos mecanismos jurídicos e institucionais que com o tempo foram sendo estabelecidos em matéria de cooperação internacional permitiram ao MERCOSUL contar, em 30 anos de vida, com um acervo jurídico e institucional em cooperação internacional que constitui, por si só, um valor agregado e diferenciado de posicionamento do bloco perante outros espaços regionais.

Sob esses mecanismos jurídicos e institucionais, desde o ano 1991 até o momento, foram implementados mais de 50 projetos de **cooperação extra-MERCOSUL** (por meio da associação e do aporte de terceiros sócios), por um montante superior a 126 milhões de dólares, em uma diversidade de áreas temáticas abordadas pelo processo de integração, por meio de diferentes órgãos e foros como Agricultura, Ciência e Tecnologia, Comércio, Cultura, Educação, Energia, Estadísticas, Emprego, Gênero, Governo, Integração Produtiva, Meio Ambiente, População, Políticas Sociais, Saúde, Transporte e Turismo³. Para sua implementação, contou-se com o apoio de uma multiplicidade de sócios cooperantes de todo o mundo, como países (Espanha, por meio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID, Alemanha, Itália, Japão, Coreia); grupos/associações de países (União Europeia); organismos internacionais (agências especializadas das Nações Unidas entre elas: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Organização Internacional para as Migrações - OIM, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos - ACNUDH, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR, Organização Pan-americana da Saúde - OPAS/OMS, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA), Organização dos Estados Americanos - OEA, Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA e instituições financeiras (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF).

A extensa trajetória do MERCOSUL em matéria de cooperação permitiu aprofundar, no transcurso do tempo, o diálogo com diferentes sócios cooperantes. Uma demonstração disso é a multiplicidade de acordos de cooperação internacional⁴ que o MERCOSUL assinou com agências das Nações Unidas (PNUMA, FAO, ACNUR, ACNUDH, OPAS/OMS, OIM, UNESCO), bancos de desenvolvimento (BID, CAF), associações regionais (Comunidade Europeia), e países (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID). Esses acordos estabelecem um marco para futuras ações de cooperação e permitem

³ Esses dados surgem de um levantamento realizado pela UTCI/SM para o período 2003-2021.

⁴ Em dezembro de 2018 aprovou-se o “Procedimento para a assinatura de acordos em matéria de cooperação internacional no MERCOSUL” (Decisão CMC N° 16/18), que estabelece o procedimento mecanismo para a assinatura de acordos que regulam ações de cooperação internacional sob a modalidade de cooperação extra-MERCOSUL (associação e o aporte de terceiros países; processo de integração; organismos internacionais; ou associações regionais). Essa norma unifica e agiliza os critérios sobre o procedimento para a assinatura de acordos que regulem ações de cooperação internacional sob a modalidade extra-MERCOSUL.

esclarecer sobre a importância que os Estados Partes concederam ao relacionamento do bloco com diferentes atores extrarregionais.

Em matéria de **cooperação intra-MERCOSUL** (associação de dois ou mais Estados Partes), por sua vez, o estudo realizado pela UTCI/SM em 2018 sobre a Cooperação intra-MERCOSUL para o período 2005-2015 constituiu uma primeira aproximação à análise dessa modalidade de cooperação e permitiu identificar mais de 600 iniciativas de cooperação horizontal entre os Estados Partes, em sete setores de trabalho (agricultura familiar, ciência e tecnologia, gênero, educação, integração produtiva, meio ambiente e saúde). Em termos gerais, o estudo permitiu comprovar a diversidade de formas de cooperação técnica horizontal que acontecem entre os Estados Partes (seminários, oficinas, capacitações, visitas/estágios, estudos, feiras, campanhas) e as contribuições que elas oferecem ao processo de integração.

Os diferentes relatórios de avaliação da cooperação internacional realizados pelo GCI e CCT (CCT, 2002 e 2005; GCI, 2020; GMC, 2011), com a contribuição dos órgãos do MERCOSUL beneficiários dos projetos e dos sócios cooperantes que apoiaram as iniciativas, demonstraram que os projetos de cooperação implementados deixaram no MERCOSUL um conjunto importante de **conquistas tangíveis e sustentáveis**. Em linhas gerais, esses relatórios permitem concluir que a cooperação técnica permitiu o “desenvolvimento de capacidades, a harmonização de trabalhos de levantamentos e de pesquisa, o aprofundamento de integração de grupos e geração de alianças” (CCT, 2005), o “fortalecimento do trabalho regional e da colaboração no âmbito dos órgãos do MERCOSUL, beneficiários da cooperação” (CCT, 2012), o fortalecimento de capacidades técnicas e institucionais, a implicação e a coordenação por parte de diversas instituições participantes, o fortalecimento de vínculos e articulações tanto intra como extra-MERCOSUL, a construção de consensos sobre temas da agenda regional, a incorporação de temas da Agenda 2030, a geração de espaços de formação e intercâmbios de experiências e elaboração de documentos sobre diversos temas da agenda MERCOSUL, a superação de assimetrias, bem como a visibilidade das ações desenvolvidas pelos órgãos do MERCOSUL. A cooperação internacional do MERCOSUL, portanto, conseguiu contribuir para a integração dos países da região (entre diferentes atores e em diferentes áreas) e para o fortalecimento institucional do bloco, melhorando a administração de seu trabalho e a articulação entre os diferentes órgãos e/ou foros que compõe sua estrutura institucional.

Entre as conquistas mencionadas é importante destacar que as iniciativas contribuíram para uma maior integração entre as equipes de trabalho e as instituições beneficiárias do MERCOSUL, a oferecer um espaço de reflexão, análise e concertação, que muitas vezes se veem limitados pela escassez de recursos para enfrentar esse tipo de atividades. Isso ofereceu uma oportunidade inestimável aos Estados Partes de avançar em políticas e estratégias regionais sobre os temas objetos da cooperação (CCT, 2005). Por sua parte, entre os resultados concretos que a cooperação regional deixou, podem-se mencionar a obtenção de infraestrutura, equipamentos e insumos; o desenvolvimento de sistemas informáticos; a

elaboração de manuais e publicações; a formação de funcionários; a realização de seminários e conferências; entre outros.

Em resumo, uma revisão detalhada das iniciativas de cooperação implementadas ao longo desses 30 anos de trabalho demonstrou que a cooperação regional no MERCOSUL fomenta oportunidades valiosas para:

- Melhorar a formação de recursos humanos da região;
- Fortalecer as capacidades de instituições da região (nacionais e/ou de órgãos do MERCOSUL);
- Adquirir novas capacidades técnicas;
- Intercambiar com outros pares conhecimentos e boas práticas sobre diferentes temas vinculados ao processo de integração;
- Assentar as bases para a futura construção de políticas públicas nacionais e regionais, e/ou introduzir temas na agenda regional;
- Dar tratamento às assimetrias existentes;
- Estreitar laços e fomentar a cooperação interinstitucional;
- Harmonizar trabalhos de levantamento e de pesquisa;
- Conhecer as iniciativas realizadas em outros contextos e aumentar os conhecimentos sobre determinadas áreas do conhecimento;
- Fortalecer os laços de comunicação, intercâmbio e aprendizagem coletiva, bem como fomentar a formação de alianças;
- Intensificar a comunicação entre coordenadores nacionais dos órgãos do MERCOSUL;
- Sensibilizar, alertar e difundir conhecimentos sobre problemáticas comuns e compartilhadas;
- Construir e renovar infraestruturas e equipamentos;
- Estabelecer canais de contato fluido entre especialistas de outros países e o MERCOSUL;
- Contribuir no processo de harmonização de temas no âmbito dos órgãos do MERCOSUL;
- Avançar no intercâmbio de experiências entre todos os funcionários implicados na cooperação.

Igualmente, é importante mencionar que outra das grandes conquistas destacáveis da cooperação internacional nesses trinta anos de trajeto foi a facilitação que ela prestou para a participação de diversos atores da região (setor governamental, sociedade civil, setor privado, estudantes/docentes, técnicos, entre outros) nas iniciativas implementadas e, portanto, no processo de construção da integração regional realizada pelos países membros.

Ao longo desses 30 anos a cooperação internacional soube acompanhar e apoiar o processo de integração do MERCOSUL, superando barreiras e aperfeiçoando seus mecanismos de gestão. O balanço dos 30 anos de iniciado o processo é altamente **positivo**, sendo evidente

que “pelos temas e pelas conquistas, a cooperação técnica constituiu um aporte ao processo de integração”. Embora algumas contribuições influenciaram diretamente sobre o processo de integração e outras o fizeram de forma indireta, todas foram convergentes com os objetivos do MERCOSUL (CCT, 2005).

Também, o estudo da cooperação intra-MERCOSUL anteriormente mencionado permitiu vislumbrar as potencialidades que ela apresenta, tanto para o interior do bloco quanto para o relacionamento com outros atores extrarregionais, com base nas capacidades instaladas produto dessa modalidade de intercâmbio horizontal que poderiam servir para potencializar e/ou dinamizar a agenda de relacionamento externo, posicionando o MERCOSUL em um papel de ofertante e receptor de cooperação.

Em efeito, atualmente os órgãos do bloco contam com um conjunto valioso de saberes e boas práticas inovadoras, adquiridas e/ou fortalecidas no âmbito de projetos de cooperação e da cooperação intra-MERCOSUL, que tem o potencial de ser transferidos a outros países e regiões, por meio do desenvolvimento de novas e renovadas formas de cooperação tais como a CSS e a CT, capacidades que hoje permitem ao MERCOSUL posicionar-se de maneira diferente diante de outros atores extrarregionais, transitando rumo ao cumprimento de seus papéis dualistas.

Os avanços normativos-institucionais do MERCOSUL em matéria de cooperação internacional, bem como as capacidades com as quais contam hoje os seus órgãos, adquiridas e/ou fortalecidas no âmbito de iniciativas de cooperação intra e extra-MERCOSUL, representam um valor agregado e diferencial de consenso e posicionamento do bloco nos espaços regionais, que permite ao MERCOSUL responder de melhor maneira aos desafios regionais e atuar de forma articulada no cenário global.

Esse balanço da cooperação regional aos 30 anos do MERCOSUL, apresentado em perspectiva histórica, permite reafirmar a ideia de que a cooperação e os regionalismos são dois fenômenos que estão profundamente vinculados entre si, conformando um círculo virtuoso por meio do qual ambos se reforçam mutuamente.

Desafios da Cooperação no âmbito da integração regional

Hoje, aos 30 anos de iniciado o bloco, em um contexto internacional cada vez mais dinâmico e complexo, marcado também pela pandemia de Covid-19, a cooperação internacional no MERCOSUL enfrenta novos desafios marcados, entre outros, pelo aprofundamento da integração regional, o cumprimento da Agenda 2030 e os ODS, bem como o enfrentamento das consequências econômicas e sociais da pós-pandemia na região. O conjunto de conquistas alcançadas mediante a implementação de iniciativas de cooperação ao longo dos 30 anos do MERCOSUL esclarecem que a cooperação internacional do MERCOSUL constitui uma ferramenta valiosa e necessária para a região, que contribui para impulsionar mudanças

e criar capacidades em favor dos objetivos da integração regional, agora com novos desafios a enfrentar.

No Documento Final da Conferência de Cooperação Sul-Sul PABA+40, presta-se um reconhecimento à Cooperação Sul-Sul nos contextos regionais, onde os países em desenvolvimento podem alcançar seus objetivos de desenvolvimento mediante esforços concertados. Estamos convencidos que o diálogo e a colaboração entre os Estados, o multilateralismo, os espaços regionais e a cooperação internacional são ferramentas fundamentais com as quais podemos encontrar soluções aos problemas que essa nova realidade apresenta ao mundo inteiro. Baseados no mandato do PABA+40, consideramos fundamental avançar juntos, articulando as diferentes visões que os países e regiões possam ter, de modo a trabalhar para alcançar uma convergência em nossas visões e interesses e conformar uma arquitetura da cooperação efetiva para todos.

É por isso que a cooperação internacional é um pilar estratégico da integração regional, por meio do qual os Estados Partes do MERCOSUL potencializam suas capacidades e podem impulsionar uma agenda positiva para além das diferenças que logicamente existem em todo bloco. Nesse sentido, há que se reconhecer a relevância da institucionalidade do GCI como órgão responsável por propiciar as gestões e intercâmbios necessários para tornar realidade os objetivos e gerar as alianças estratégicas fundamentais.

Em efeito, hoje, mais do que nunca, é imperante a necessidade de que os países em desenvolvimento possam ampliar seu acesso aos conhecimentos e experiência de outros países do Sul e identificar possíveis associados, que permitam a conformação de alianças estratégicas. Adquirem especial atenção os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) e o papel que podem exercer no seio da Agenda de Desenvolvimento atual, tanto a partir do aspecto financeiro quanto não financeiro, em áreas-chave para o desenvolvimento sustentável. Também, consideramos importante promover alianças com outros atores do desenvolvimento, em particular a Aliança Público-Privada, em iniciativas de Cooperação Sul-Sul e Triangular e Alianças Multiator, que contribuam para o desenvolvimento social e econômico de nossos países e fortalecer assim o processo de integração regional.

Referências:

Comitê de Cooperação Técnica (2002). Resultados Preliminares de Análise de Formulários de Avaliação para os Projetos de Cooperação no MERCOSUL (GMC Res. 47/01). Ata N° 02/02, Anexo XVI.

Comitê de Cooperação Técnica (2005). Avaliação De Resultados de Projetos de Cooperação no MERCOSUL. Ata N° 02/05, Anexo XVII.

Grupo de Cooperação Internacional (2020). Avaliação da cooperação internacional do MERCOSUL Ano 2018. Ata N° 01/10, Anexo VII.

Grupo Mercado Comum (2011). Avaliação Preliminar da Cooperação MERCOSUL-AECID: Programa MERCOSUL 2008- 2011. Ata N° 04/11, Anexo XX.

Representação Permanente da República Argentina para MERCOSUL e ALADI (2021). MERCOSUL: Uma política de Estado.

Unidade Técnica de Cooperação Internacional - Secretaria do MERCOSUL (UTCI/SM) (2018). A Cooperação intra-MERCOSUL (2005-2015): Análise de sete setores.

Unidade Técnica de Cooperação Internacional - Secretaria do MERCOSUL (UTCI/SM) (2018). A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o MERCOSUR: situação atual, desafios e oportunidades.