

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2019 - 2021

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con
mención en Negociación y Cooperación Internacional

Cooperación Triangular del MERCOSUR para el desarrollo biotecnológico de los Estados
parte mediante la plataforma BIOTECSUR

Diego Enrique Espinoza Chico

Asesora: Adriana Montenegro Braz

Lectores: Raúl Salgado y Wendy Vaca

Quito, noviembre de 2023

Índice de contenido

Resumen	5
Introducción	6
Objetivos y preguntas de investigación.....	8
Metodología de la investigación	9
Estructura	11
Capítulo 1. Una nueva modalidad de cooperación tripartita	13
1.1. Cooperación regional en América Latina y el MERCOSUR.....	14
1.2. Cooperación Sur–Sur Regional.....	18
1.3. Cooperación Triangular Regional y la Cooperación Triangular para el MERCOSUR	24
Capítulo 2. La evolución del sector de la ciencia y tecnología dentro del MERCOSUR.	31
2.1. Los inicios del sector de la ciencia y tecnología en el MERCOSUR	32
2.2. Biotecnología: la opción para fortalecer el sector productivo del MERCOSUR.....	38
2.3. El nacimiento de la plataforma BIOTECSUR y el papel de la UE en su creación.....	40
Capítulo 3. Apalancamiento, continuidad y declive de la cooperación en ciencia y tecnología en el MERCOSUR	49
3.1. El programa BIOTECH y el impulso de la agroindustria en el MERCOSUR	50
3.1.1. Iniciativas que promueven el desarrollo de la biotecnología	50
3.1.2. Entendiendo la Cooperación Triangular en el caso práctico.....	53
3.1.3. BIOTECH y sus principales objetivos de trabajo	59
3.2. El programa BIOTECH II y el estancamiento de las iniciativas.....	64
Conclusiones	72
Bibliografía	81

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Programa indicativo regional del MERCOSUR. Resumen de las áreas y programas de cooperación.....	43
Figura 3.1. Organigrama de autoridades para el proyecto BIOTECH	51
Figura 3.2. Cooperación Triangular ajustada al caso de estudio.....	54
Figura 3.3. La Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional funcionando en conjunto.....	62

Tablas

Tabla 1.1 Diferentes definiciones de Cooperación Triangular	25
Tabla 3.1 Iniciativas de cooperación relacionadas con el proyecto BIOTECH.....	52
Tabla 3.2 Lista de proyectos regionales del Programa BIOTECH.	55
Tabla 3.3 Disposiciones financieras de BIOTECH.....	64
Tabla 3.4 Actualizando el estado de las actividades	66
Tabla 3.5 Programa trabajo 2019 – 2020 BIOTECH II MERCOSUR – UE (CPB).....	68

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Diego Enrique Espinoza Chico, autor de la tesis titulada “Cooperación Triangular del MERCOSUR para el desarrollo biotecnológico de los Estados parte mediante la plataforma BIOTECSUR”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2023.



Firma

Diego Enrique Espinoza Chico

Resumen

Desde 1991, el Mercado Común del Sur conocido como MERCOSUR integró a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay bajo el objetivo de trabajar conjuntamente para fortalecer sus economías y mejorar sus relaciones, en el ámbito comercial y político. Durante este inicio, el recién formado bloque regional se enfocó netamente en los aspectos económicos-comerciales y dejó rezagado varios sectores como el social, el cultural, el sector de la ciencia y tecnología, entre otros. Estos últimos, con el pasar de los años fueron integrándose a las estrategias de desarrollo del MERCOSUR. Específicamente, el sector de la ciencia y tecnología fue potenciado desde el 2005 con la firma de un acuerdo de cooperación de tipo triangular con la Unión Europea.

La Cooperación Triangular es una nueva y novedosa modalidad de cooperación en la que interactúan tres actores y en la que existe una cooperación financiera y/o técnica. Gracias a esta forma de cooperación, el sector de la ciencia y tecnología del MERCOSUR fue potenciado principalmente el área de la biotecnología agroindustrial. Una tecnología que, desde hace muchos años atrás, ha estado involucrada con el desarrollo productivo y por ende con el mejoramiento de los mercados internos y externos de los Estados. Es por esta razón que la presente tesis se ha enfocado en explicar en qué medida la Cooperación Triangular financiera y técnica regional en el MERCOSUR contribuyó a potenciar el desarrollo biotecnológico agroindustrial de los Estados Parte. Esto gracias a los programas y proyectos desarrollados y manejados dentro de la plataforma BIOTECSUR, entre los años 2005 – 2020; un periodo de tiempo en el cual se observan dos etapas: una de apalancamiento y otra de continuidad y declive de la cooperación.

En base a la evidencia documental y los datos analizados durante el desarrollo de esta investigación de tipo cualitativo se llegó a determinar la importancia de manejar de forma adecuada la Cooperación Triangular Regional. Caso contrario, esta forma de cooperación solo coadyuva a apalancar el arranque de cualquier programa/proyecto y deja comprometida la continuidad o sostenibilidad de estos, tal como se evidenció en el caso de estudio analizado, en donde la Cooperación Triangular entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) no ha podido dar un sostenimiento adecuado a la Plataforma BIOTECSUR.

Introducción

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso dinámico de integración regional que, desde sus inicios en 1991, ha buscado generar oportunidades comerciales entre sus Estados Partes, y entre estos y otros organismos internacionales (Mercosur 2020). En un breve análisis del recorrido del MERCOSUR, se observa que este proceso de integración regional ha pasado por dos fases. La primera etapa, que fue marcada por el componente industrial/comercial y una inserción internacional fuerte, se nutrió de un consenso ideológico alrededor del neoliberalismo y las propuestas conceptuales del regionalismo abierto. En esta etapa se buscó la reducción de aranceles y la ampliación del mercado para la consolidación del comercio regional, lo que limitó la oportunidad de trabajar en agendas como las sociales, científicas, productivas, entre otras. Por consiguiente, el desarrollo fue concebido solo como crecimiento económico, lo cual benefició al sector privado multinacional (Perrotta 2010). Durante este período el MERCOSUR recibió apoyo en materia de cooperación técnica, especialmente del Banco Internacional de Desarrollo (BID 2012) y la Unión Europea (UE). Esta cooperación estuvo marcada por una “cooperación al desarrollo” o cooperación que sigue el modelo tradicional Norte – Sur, que tuvo la intención de que este nuevo mecanismo de integración adoptase los valores e ideas de las instituciones de los organismos donantes (Oddone y Perrotta 2014).

Entre los años 1999 y 2001, se conjugaron los eventos de la crisis de integración dentro del MERCOSUR, y el cambio de las orientaciones políticas de los Estados del Cono Sur, en beneficio de la equidad, la justicia y las relaciones sociales. Esto conllevó a un cambio del modelo de integración, una segunda fase, en la que se consideró diversos actores y agendas, ampliándose hacia nuevas acciones de integración y adoptando políticas integrales sociales, científicas, tecnológicas, productivas, entre otras. Esto se observó en las cumbres sociales y reuniones especializadas, llevadas a cabo desde el 2004, que trataron agendas referentes a la resolución de asimetrías, integración productiva, apoyo a pequeñas y medias empresas y al desarrollo científico y tecnológico (Oddone y Perrotta 2014). Un ejemplo de esto es la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el cual tiene por objetivo reducir las asimetrías presentes entre los países miembros, potenciar el proceso de integración y promover una “cohesión social” en el bloque (Granato, Oddone y Panelo 2007).

Desde esta segunda fase se da forma a un MERCOSUR “solidario” caracterizado por una nueva modalidad de cooperación, como la Cooperación Sur – Sur (CSS) dentro del espacio

regional (Oddone y Perrotta 2014). Esta forma de cooperación potenció el intercambio de conocimientos y experiencias de forma horizontal, en varios sectores entre los Estados Parte, aprovechando recursos y financiamiento extrarregionales e intrarregionales (Mercosur 2020). Bajo este esquema, esta modalidad ha dado paso a la Cooperación Triangular. Una modalidad de cooperación complementaria a la Cooperación Sur – Sur que se ha estado desarrollando en América Latina. Esta cooperación tiene la ventaja de agrupar a tres actores distintos con sus propios roles: primero, al donante tradicional; segundo, a un oferente emergente de cooperación; y, tercero, al receptor de la cooperación. A través del trabajo conjunto de estos tres actores, la Cooperación Triangular busca el fortalecimiento de las capacidades financieras y técnicas en un sector de interés del beneficiario.

A este respecto, cabe recalcar que la Secretaría del MERCOSUR ha identificado y caracterizado diversas formas de cooperación técnica horizontal entre los años 2005 al 2015, en siete sectores de trabajo, entre los que se encuentran la agricultura familiar, la integración productiva, el medio ambiente, la educación, la salud, el género, así como, la ciencia y tecnología. De estos, el último sector tiene mayor capacidad de impacto, dado su potencial para aumentar significativamente la productividad de los procesos agroindustriales, generar un mayor valor agregado y otorgar oportunidades de innovación. Por esta razón, esta tesis se ha concentrado en el sector de la ciencia y tecnología (CyT) en el MERCOSUR, desde el cual se fomentó el desarrollo del campo de la biotecnología a través del programa conocido como BIOTECH.

Si bien es necesario mencionar que el sector de la biotecnología estuvo presente desde el inicio del proceso de integración, que comenzó con el relacionamiento bilateral entre Argentina y Brasil,¹ no se le dio mayor importancia, pese a que este campo o tecnología se convertiría más adelante en una herramienta importante para el desarrollo comercial del MERCOSUR. En ese sentido, dado lo novedoso de esta agenda regional, este trabajo se propone investigar cómo la Cooperación Sur – Sur Regional, y dentro de esta la Cooperación Triangular, se han vinculado para potenciar programas y/o proyectos biotecnológicos que beneficien al organismo regional. Esto, en última instancia, permite observar cómo se han consolidado las relaciones entre los Estados Partes, aumentado las capacidades de la región y cubriendo ciertas necesidades de los socios, como respuestas conjuntas a diversas problemáticas comunes. De igual manera, a través de este análisis, podremos observar cómo

¹ Antes de la formación del MERCOSUR, Argentina y Brasil ahondaron esfuerzos para firmar un protocolo para el desarrollo de la biotecnología. Una relación bilateral, que posteriormente alcanzaría a Uruguay y Paraguay.

se puede potenciar la Cooperación Sur – Sur Regional a través de financiamientos extrarregionales.

Además, se debe mencionar que, en el campo de las Relaciones Internacionales es un tema novedoso estudiar cómo la creciente Cooperación Sur – Sur Regional y la Cooperación Triangular han abierto más espacios de cooperación regional y han permitido el abordaje de nuevas agendas, como la biotecnología, con la participación de varios actores. En este sentido, recordemos que la biotecnología corresponde a una de las nuevas tecnologías que se han desarrollado a nivel mundial, sobre todo en los Estados Unidos, Europa y China; mientras que en América Latina y el Caribe (ALC) el desarrollo de la biotecnología no ha sido muy eficiente y, en algunos países, ha sido escaso. Por esta razón es importante analizar las acciones a nivel regional que se han dado en este campo en el MERCOSUR, desde el 2005 hasta el 2020.

Objetivos y preguntas de investigación

En función de lo expuesto la presente tesis se plantea como objetivo general: explicar en qué medida la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur regional en MERCOSUR contribuyó a potenciar el desarrollo biotecnológico agroindustrial en los Estados Parte mediante la plataforma BIOTECSUR entre los años 2005-2020. Para lo cual nos concentraremos en contestar la siguiente pregunta principal ¿de qué forma la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional en el MERCOSUR contribuyeron a potenciar el desarrollo biotecnológico en los países miembros mediante la plataforma BIOTECSUR entre los años 2005 – 2020? De esta pregunta central se desprenden las siguientes preguntas subsidiarias: ¿cuáles fueron los intereses para crear la plataforma BIOTECSUR dentro del MERCOSUR? y ¿qué resultados se lograron a través de la Cooperación Triangular y Cooperación Sur - Sur Regional mediante los proyectos BIOTECH y BIOTECH II en el área de la agroindustria?

Como se mencionó, en el área de proyectos de cooperación regional del sector ciencia y tecnología aparece el proyecto “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el Mercosur – BIOTECH”, entre el 2005 – 2015. Este proyecto inició con una Cooperación Triangular con la Unión Europea (UE) y posteriormente buscaría una forma de continuidad a través del proyecto “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en Mercosur II – BIOTECH II” en el periodo 2014 – 2020. Ambos proyectos, BIOTECH y BIOTECH II generaron varias acciones de cooperación que potenciaron el desarrollo biotecnológico del bloque regional, junto al

sector académico, privado y público. El análisis de estos proyectos y su integración dentro de la “Plataforma BIOTECSUR” es de mucha importancia, ya que en esta se articuló los recursos científicos y tecnológicos, disponibles en los Estados Parte, para potenciar la transferencia conocimientos y tecnología entre el sector académico, público e industria privada (Mercosur 2019, 88).

Es importante mencionar que, para los fines de este estudio, los programas y/o proyectos serán considerados como instrumentos que han permitido el aprovechamiento de conocimiento y de recursos económicos del Norte para fortalecer y potenciar la Cooperación Sur -Sur en el MERCOSUR, en una forma de cooperación que se ha denominado triangular. Gracias al apalancamiento financiero internacional, la cooperación regional ha logrado crear nuevas condiciones necesarias para fortalecer el campo de la biotecnología, principalmente en el campo de la agroindustria (Mercosur 2019, 81). Un campo que ha sido de mucho interés para los Estados parte debido a que, a través de la biotecnología agroindustrial sería posible fortalecer el mercado interno del MERCOSUR y mejorar su capacidad productiva, razón por la cual, también se ha escogido este campo para profundizar en el análisis de esta tesis.

El periodo de tiempo seleccionado para esta investigación nos permitirá abarcar dos momentos: uno de apalancamiento y otro de “mantenimiento”, en donde observaremos cómo la cooperación internacional en el MERCOSUR va tomando forma hasta diciembre del 2014, en que se ratifica la “Política de Cooperación Internacional del Mercosur”. Esta política jerarquizó el tratamiento de la cooperación y potenció el proceso de integración (Mercosur 2019, 28) que, entre los objetivos, principios, prioridades, marco jurídico e institucional, fija las modalidades de cooperación que maneja el MERCOSUR. En esta se declaró que el bloque regional reconoce explícitamente la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional, las cuales se pueden desarrollar a través de dos modalidades: la cooperación extra-Mercosur y la cooperación intra-Mercosur (Mercosur 2019, 31). Cabe mencionar que, es en la Decisión N°23/14 que por primera vez se menciona la Cooperación Triangular como el medio para ejecutar, a través de programas y proyectos, ambas modalidades (Mercosur 2020) y regular los actores que puedan presentar proyectos de cooperación regional (Mercosur 2019, 36).

Metodología de la investigación

Para alcanzar los objetivos, validar la hipótesis y dar respuesta a nuestras preguntas, se ha escogido una metodología cualitativa. Según Bryman (2012), la metodología cualitativa

consiste en realizar registros narrativos mediante técnicas de observación, análisis de documentos y entrevistas en contextos estructurales y situacionales. Por su parte, el método seleccionado fue el estudio de caso, el cual consta de un análisis de las actividades que se desarrollaron dentro de la plataforma BIOTECSUR, para los cuatro Estados parte, en el marco de los proyectos de apoyo a la biotecnología del MERCOSUR antes mencionados. El análisis de este caso de estudio nos permitió explicar y comprender cómo la Cooperación Triangular regional en el MERCOSUR ayudó a potenciar la biotecnología mediante la plataforma BIOTECSUR, entre los años 2005 – 2020. El periodo de tiempo escogido nos permitió analizar la evolución y fortalecimiento de esta forma de cooperación desde la implementación de la plataforma BIOTECSUR (2005 - 2015), hasta su mantenimiento (2014 - 2020) para potenciar el desarrollo de la biotecnología en el MERCOSUR.

Por su parte, existieron varias herramientas que nos permitieron obtener datos dentro del estudio de este caso, entre las que se encuentran la investigación en fuentes documentales oficiales, fuentes académicas, así como la investigación por internet. En relación a las fuentes documentales, la investigación propuesta utilizó como fuente primaria la evaluación de los resultados de la cooperación regional del MERCOSUR para potenciar la biotecnología mediante la plataforma BIOTECSUR. Esta plataforma proporcionó amplia información de cómo los programas BIOTECH y BIOTECH II han ayudado a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay en el desarrollo de áreas o temáticas que rodean a la biotecnología. Esta fuente, además, presentó información de primera mano referente a la producción científica, tecnológica, recursos humanos, centros de investigación, empresas y actividades de producción. Sin embargo, también se utilizaron otros informes de la Plataforma BIOTECSUR. Con relación a las fuentes secundarias, se hizo uso de publicaciones académicas, internet y otros documentos.

Pese a que se habían planificado entrevistas al personal relacionado con la plataforma BIOTECSUR, que ha participado en las convocatorias de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR, las limitaciones de la pandemia, aunadas a la falta de respuesta a las solicitudes realizadas dificultaron el acceso a las mismas. En ese sentido, este estudio optó por apoyarse en las fuentes documentales, y realizar un estudio riguroso de las mismas, triangulando la información, para suplir estos problemas.

Estructura

Esta investigación consta de cuatro capítulos: comenzando el Capítulo 1, que constituye el sustento teórico para comprender las características y elementos constitutivos de la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur desde la perspectiva de distintos actores como de las agencias de cooperación y de organismos internacionales. En ese sentido se realiza una descripción y análisis del desarrollo de la cooperación regional partiendo con las que tienen lugar en la región de América Latina y el Caribe hasta las que se han adquirido en el MERCOSUR. A partir de eso, el estudio se enfoca en conceptualizar y analizar los fundamentos y la evolución de la Cooperación Sur – Sur Regional y Cooperación Triangular Regional en el MERCOSUR. En tal virtud, se presenta los debates de la postura de Cooperación Sur – Sur, a la que se entiende “como una filosofía de mutuo apoyo, un amplio marco colaborativo que incluye el diálogo político, los acuerdos comerciales y de integración y la cooperación financiera y técnica” (Ayllon 2015, 139). En otras palabras, una cooperación horizontal donde se traspasan conocimientos y experiencias.

Lo que nos permitió conceptualizar y analizar la Cooperación Sur – Sur Regional (CSSR) de forma general y específica para el sector de ciencia y tecnología, además de la Cooperación Triangular Regional (CTR). Considerando en primer lugar, lo planteado por Ojeda (2015) al mencionar que, el reimpulso de la CSSR “va en sintonía con el avance de una tercera generación dentro de los nuevos regionalismos; con movimientos y dinámicas que van encaminados a la construcción de identidades y espacios regionales que sobrepasan la idea central de la integración económica”. Y, en segundo lugar, lo expuesto por Sanahuja (2009) al mencionar que esta cooperación regional es solamente una “ampliación de mecanismos de la CSS” para potenciar más ámbitos no comerciales. Para finalizar este capítulo, se presenta a la Cooperación Triangular Regional como una cooperación que cuenta con un oferente de apoyo técnico y/o económico principal, un segundo oferente emergente y un receptor o demandante de cooperación (Mercosur 2019).

A continuación, en el Capítulo 2 se expone la evolución del sector de la ciencia y tecnología, así como, su importancia y relación con la biotecnología dentro del bloque regional del MERCOSUR. Es decir que aquí se realizó una profundización en el estudio de la cooperación regional en el área de Ciencia y Tecnología (CyT). En este contexto, se presenta brevemente algunas características de la biotecnología, para reconocer su aporte no solo en el área comercial, sino también, en las áreas de medio ambiente, agroindustria, alimentaria, entre otras. Para finalizar esta sección, se analiza cómo nace la plataforma BIOTECSUR para

manejar los proyectos BIOTECH (2005 – 2015) y BIOTECH II (2014 - 2020), y cuál es el rol de la Unión Europea dentro del proceso para potenciar la biotecnología dentro del bloque. Durante dicho análisis se hace referencia a algunos mecanismos institucionales, financieros y procedimientos clave que responden a nuestras preguntas subsidiarias.

En el Capítulo 3 se lleva a cabo un estudio de los componentes cualitativos y cuantitativos de las acciones realizadas dentro de la Cooperación Triangular que se realizaron en los dos programas de apoyo a la biotecnología dentro de la plataforma BIOTECSUR entre los años 2005 – 2020. De forma puntual, se analiza el proyecto “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el Mercosur – BIOTECH” (2005 - 2015), el cual funcionó como el apalancamiento para el desarrollo biotecnológico en el bloque regional. Posteriormente se estudia el programa “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en Mercosur II – BIOTECH II” (2015 - 2020) que permitió la continuidad de la cooperación y desarrollo de la biotecnología. Aquí se pudo evidenciar las dos etapas o momentos de cooperación: una de Cooperación Triangular (Mercosur 2005 – 2011) y una posterior de Cooperación Sur-Sur Regional. En cada una de estas se analizan los aportes de las acciones de cooperación regional que potenciaron el sector biotecnológico.

Para finalizar, el Capítulo 4 presenta las principales conclusiones de esta investigación referente a la vinculación entre la Cooperación Triangular regional y la Cooperación Sur – Sur Regional, así como, algunas observaciones relacionadas con las oportunidades y desafíos de la cooperación en el sector de la ciencia y tecnología y su impacto en el desarrollo de la biotecnología del MERCOSUR.

Capítulo 1. Una nueva modalidad de cooperación tripartita

En América Latina, la cooperación e integración regional se remontan a inicios del siglo XIX, una época marcada por diferentes procesos de independencia. Desde estos tiempos surgió la necesidad de que los Estados hispanoamericanos cooperen entre sí, para que como región se pueda hacer frente a la influencia e intervención de los poderes hegemónicos de aquella época (Birle 2018). Incluso es necesario considerar que la mejor forma para alcanzar objetivos nacionales es cooperar con otro Estado, es decir, entrar en una relación “particular y diferente” para conseguir objetivos comunes (Barbe 1995, 215). En el campo de las Relaciones Internacional, la academia aún se esfuerza por explicar y conjugar todos los aspectos y formas que se pueden originar de la cooperación internacional (Pauselli 2012). Sin embargo, existen esfuerzos para entender las razones y el proceso que manejan los Estados desarrollados para compartir sus recursos a Estados en desarrollo. Siguiendo esta línea de pensamiento, y para introducirnos en el debate de la cooperación regional y la Cooperación Triangular Regional, se partirá de la conceptualización de la primera para luego explicar la segunda. Esto en última instancia nos ayudará a explicar de qué forma la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional en el MERCOSUR contribuyeron a potenciar el desarrollo biotecnológico agroindustrial en los Estados parte.

En tal virtud, la primera sección analiza cómo la cooperación regional ha sido entendida como un proceso de colaboración de carácter económico y/o técnico, que se da entre dos o más actores. En el cual se relacionan normas e instituciones, así como la cultura de quienes se integran (Cepeda 2012, 88), para potenciar el bienestar de los Estados de una región y alcanzar objetivos comunes. En el campo de las Relaciones Internacionales, este proceso forma “islas de cooperación regional” que resultan de la unión voluntaria de Estados que tengan a bien integrarse para solventar en conjunto necesidades comunes (Haas 1971, 6). A lo que también se puede agregar, lo expresado por Malamud y Schmitter (2006, 17), al mencionar que dicha integración puede ser lograda mediante la creación de instituciones que vinculan a sus miembros para la toma de decisiones comunes. De esta manera, los organismos regionales en América Latina pueden ser vistos como instancias de cooperación, solidaridad e identificación, en busca de una integración real y no como una extensión o fachada de dominación de algún poder hegemónico (Schmitter 2007, 1).

En la segunda sección se presenta la forma en la que la cooperación horizontal, conocida como la Cooperación Sur – Sur, se originó de la inconformidad y oposición a las medidas propuestas y ejecutadas por los Estados desarrollados dentro de la Cooperación Norte – Sur.

En este sentido, se analiza de forma cronológica los conceptos más importantes propuestos por varios organismos internacionales. En función de estos se estableció un concepto que permite entender los objetivos primordiales de la Cooperación Sur – Sur Regional. Esto se ha tomado como punto de arranque para comprender los conceptos y alcances de la nueva Cooperación Triangular.

Al final, en la tercera sección, se da a conocer algunas características y consideraciones principales para entender la Cooperación Triangular, así como, los principales debates que giran alrededor de esta. Adicionalmente, se sitúa a la Cooperación Triangular como una cooperación de carácter regional, en la que participan tres actores, dos de los cuales son oferentes y uno receptor. Una cooperación que ya ha sido aceptada y realizada por el MERCOSUR; convirtiéndose de esta forma en el tercer pilar teórico para el desarrollo de esta tesis. Finalmente, se establecen algunas conclusiones.

1.1. Cooperación regional en América Latina y el MERCOSUR

El estudio de la cooperación regional nace de un análisis académico que trataba conceptualizar y teorizar el papel de las organizaciones regionales como la Comunidad Económica Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Unión Europea (UE) (Schmitter 2007, 2). Este análisis tenía como objeto observar cómo los Estados nacionales gradualmente cedían y agrupaban su soberanía a un orden superior o supranacional, con capacidad para tomar decisiones e implementar reglas sobre todos los Estados miembros. Para comprender esto, Schmitter (2007, 4) planteó cuatro suposiciones: primero, los Estados nacionales soberanos son unidades que se encuentran en varias etapas de formación, por lo que seguirán procesos de desarrollo preestablecidos. Segundo, las organizaciones regionales están conformadas por Estados nacionales soberanos que voluntariamente se agruparon tomando en cuenta sus poderes y propósitos. Tercero, las organizaciones regionales pueden convertirse en actores importantes de derecho propio en ciertas circunstancias. Y, cuarto, aunque nunca alcancen las propiedades de un Estado nacional soberano, pueden llegar a ser una unidad política estable.

Estos supuestos permitieron realizar algunos análisis, sin embargo, la necesidad de contar con un vocabulario y una teoría sólida se volvió indispensable para comprender y explicar las prácticas y el desempeño de tales organizaciones. Los debates académicos en torno a las instituciones regionales se centraron en la experiencia de la Unión Europea. Según Botto (2015), esto se debió por dos razones: primero, a que fue considerado como la primera forma

de integración económica a nivel mundial; y, segundo, por ser considerado un caso en la cual se manejaron cuotas de soberanía a través de la cooperación gubernamental. Los debates teóricos, referente a estos factores y al caso de la Unión Europea han sido catalogadas como “un diálogo de hombres ciegos”, al referirnos principalmente a los funcionalistas e intergubernamentalistas, quienes solo describían ciertas parcialidades y no a todo el “elefante” (Dur y Gonzáles 2004). En suma, la experiencia europea es un caso único y particular de integración regional y no es posible reproducir las experiencias en Europa, en otras regiones en las que se está dando un proceso de cooperación regional (Schmitter 2007, 2).

Desde mediados del siglo XX, los procesos de cooperación e integración regional han aumentado en América Latina y han dado paso al nacimiento de nuevas iniciativas, desde diversos contextos históricos, tales como: la Organización de Estados Americanos (1948); el Mercado Común Centro Americanos (1958); la Asociación Latinoamericana de Integración (1980); y, la creación del Mercado Común del Sur, MERCOSUR (1991), bajo un contexto liberalizador (CIDOB 2013). A diferencia de los análisis de la experiencia europea, en América Latina, los esfuerzos de cooperación regional han sido débiles (Birle 2018). Sin embargo, organismos regionales como el MERCOSUR se han mantenido y fortalecido gracias al manejo adecuado de la cooperación en sus diversas formas. En cualquier caso, la cooperación regional puede ser afectada por varios factores como: debilidades organizacionales; margen de acción; profundización de cooperación e integración regional; nivel de institucionalidad; liderazgo regional; eficiencia de reglas y normas regionales, tolerancia al incumplimiento de acuerdos multilaterales, entre otras (Birle 2018, 259).

Según Malamud (2011, 235), en los inicios del MERCOSUR existió un incremento significativo de los flujos de comercio tanto intrarregionales como extrarregionales, así como de inversión extranjera. Sin caer en un análisis profundo del MERCOSUR, es necesario mencionar que la evolución de este bloque regional no sigue un proceso igual a la experiencia de la Unión Europea, y por lo tanto puede ser considerada con un caso de integración original y de regionalismo abierto dentro del marco de la OMC (Peña 1998, 96).

Sin embargo, varios autores como Malamud (2011) y Botto (2015) concuerdan que, a partir de 1997, este bloque regional sufrió un estancamiento o proceso de deconstrucción que no se detuvo sino hasta inicios del siglo XXI. Luego de lo cual aparece un MERCOSUR social que ha impulsado nuevos objetivos, proyectos y programas para potenciar la integración productiva regional (Botto 2015, 25). Para Birle (2018), era necesario que se originara una forma “solidaria de cooperación regional” que lograra mantenerse a mediano y largo plazo,

sin embargo, dicho proceso se ha estancado y la “cooperación intra-latinoamericana” se ha visto afectada por los cambios de poder de los gobiernos, crisis internas de los Estados, entre otras.

En los últimos años, el concepto de cooperación regional ha sido recurrente en los discursos públicos, no obstante, la brecha entre el discurso y las acciones aún se ha mantenido. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2014), la brecha en relación a la cooperación regional en la región se ha mantenido por dos razones. Esto plantea algunos peligros, entre ellos el “riesgo de dispersión de esfuerzos” que implica la constante actividad de planificación y creación de iniciativas nuevas de cooperación regional, así como la “precariedad institucional” de las organizaciones regionales ya existentes. Por último, es necesario considerar que se establecen alineamientos en función de afinidades políticas transitorias de los gobiernos de turno.

En la cooperación, los Estados nacionales soberanos forjan confianza entre Estados, a pesar de los riesgos (Schmitter 2007). Haas (1971) agrega que: “la cooperación regional de organizaciones, de sistemas y subsistemas ayuda a describir el camino hacia la integración; pero no por ello deben confundirse con la condición resultante”. De esta manera, observamos que, la cooperación contribuye a alcanzar la integración. Para Balassa (1961), la integración económica, entre dos o más Estados, puede darse en cuatro etapas. Estas cuatro etapas empezarían “como una zona de libre comercio”; creciendo a “una unión aduanera”; evolucionando a “un mercado común”; y, finalmente llegando a ser “una unión económica”. Este avance en el proceso de integración demuestra claramente cómo va creciendo el impacto económico y político, en la arena internacional, así como, la necesidad de tener instituciones fuertes para tomar decisiones vinculantes en diversas agendas (Malamud 2011, 221).

Cuando se empieza a hablar de integración regional, es necesario mencionar, que según Moravcsik (1998) este proceso puede ser analizado desde “el intergubernamentalismo liberal” y según Sandholtz y Stone (1998) desde la gobernanza supranacional. Que si bien es cierto ambas perspectivas consideran a la sociedad como un factor clave, los dos enfoques tiene sesgos normativos y eurocentricos (Botto 2015) basados en el análisis de la Unión Europea. Sin embargo, para otras regiones, Mattli (1999) sugiere que se tome en cuenta las variables de demanda y de oferta. En el caso de las condiciones de demanda, se hace referencia a los niveles de interdependencia, en la cual la cooperación regional se da por el cumplimiento voluntario de los acuerdos, mientras que, las condiciones de oferta hacen referencia al liderazgo (Malamud 2011).

En el caso del MERCOSUR, se puede decir que esta se ha mantenido como una organización intergubernamental que recurre a la mecánica de democracia presidencial para la toma de decisiones o resoluciones de conflictos. Sin embargo, en los últimos tiempos se han impulsado iniciativas para que el MERCOSUR alcance una integración más profunda (Malamud y Schmitter 2006, 16). El potenciar la cooperación regional para el desarrollo de los Estados es muy importante para alcanzar una verdadera integración (Doval 2015, 131).

En este sentido, en el campo de la cooperación regional del MERCOSUR, se han desarrollado iniciativas o proyectos regionales que han promovido varios intereses como la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur (1992). Esta tiene como objetivo la promoción y el avance de la ciencia y tecnología de los Estados miembros, con el fin de que, los terceros mercados del MERCOSUR sean altamente productivos y competitivos. En el ámbito internacional, interviene activamente en las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en el sector de la ciencia y tecnología (RECyT 2020). Otro proyecto es el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). El objetivo de este es el de promover la cohesión, reducir las asimetrías entre los Estados miembros y fortalecer la estructura institucional. Para esto el FOCEM, al 2013, ha financiado varios programas y/o proyectos dentro del MERCOSUR, como en Uruguay, la “Rehabilitación de vías férreas II”; en Argentina el “Polo de desarrollo local y regional Universidad Nacional Arturo Jauretche en el partido de Florencio Varela”; y, en Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, la “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la salud” (CIDOB 2013, 168).

Esto permite observar la existencia de nuevas agendas que se pueden abordar desde la cooperación regional, para mejorar las relaciones externas en América Latina y aumentar la participación de los Estados de la región en los debates que se desarrollan a nivel mundial (CEPAL 2014). En función del objetivo de esta investigación, es necesario mencionar que la cooperación regional en la agenda de la innovación y desarrollo de la ciencia y la tecnología es un área prominente para crear políticas que promuevan el crecimiento de las capacidades productivas actuales y futuras a través de la inversión en el sector de la ciencia y la tecnología (CEPAL 2014). Por lo que se vuelve necesario, superar la realidad de Latinoamérica referente a la dispersión de esfuerzos entre varias entidades y/o actores regionales, la precariedad de los acuerdos y la duplicidad de tratados y convenios de cooperación, que pueden generar conflictos (Doval 2015, 150).

Finalizando este apartado se debe mencionar que la cooperación regional en Latinoamérica ha aumentado, permitiendo desarrollar nuevos modelos de cooperación bilaterales, e incluso

multilaterales (Birle 2018, 264). Estos modelos pueden ser entre Estados desarrollados (Norte – Norte), entre Estados en desarrollo (Sur – Sur) y entre Estados desarrollados y en desarrollo (Norte – Sur). Esto nos demuestra que las divergencias y asimetrías no han limitado la voluntad de cooperación en varias agendas de interés de los distintos actores.

1.2. Cooperación Sur–Sur Regional

Luego de la II Guerra Mundial se creó un plan de cooperación dirigida por los Estados desarrollados enfocada en “ayudar” a los Estados “pobres” en el restablecimiento de los países que fueron afectados por las guerras, tanto a nivel económico como comercial (Velín 2018, 13). En función de este discurso, amparados en la visión del desarrollo como crecimiento económico, muchos Estados en desarrollo vieron a esta ayuda como la oportunidad de salir de la precariedad y avanzar hacia la estabilidad. De esta forma nace la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) fomentada por los “legítimos cooperantes”, es decir por los Estados del Norte integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (Escobar 2007); y es así, como en primera instancia nace la Cooperación Norte – Sur (CNS).

A medida que la CNS se desarrollaba, también crecía la inconformidad, el descontento y la oposición a las medidas que los Estados desarrollados imponían a los receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Estos motivos se convirtieron en el motor para que los países en desarrollo promuevan una cooperación entre ellos. De esta forma, la cooperación que surgió paralelamente a la CNS, fue la cooperación horizontal dada entre Estados de similar nivel de desarrollo, que ahora es conocida como Cooperación Sur – Sur (CSS) (Ranucci 2016). A finales de los 90s, los Estados en desarrollo exploraron considerablemente las opciones de cooperación con otros Estados en desarrollo (Costa Leite 2012, 21) cambiando la condición de receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo a donadores. Esto último, debió al aumento de los indicadores de nivel de desarrollo de algunos Estados en desarrollo, así también, a la adquisición de nuevas tecnologías y fortalecimiento en las áreas de la ingeniería, agricultura y comunicaciones (Ayllón 2013).

En el último decenio, esta cooperación se ha proliferado en la arena internacional y ha permitido que nuevos actores aparezcan y ganen peso en las relaciones internacionales. En la actualidad, la CSS está muy presente en la agenda bilateral y la agenda regional no solo de la cooperación, sino también, de la integración y regionalización (Sotillo 2014). A la fecha no se ha llegado a un consenso del concepto y las delimitaciones de la Cooperación Sur – Sur, por el amplio alcance que se le ha dado. Sin embargo, está más que claro que esta dinámica es

propia entre los países en desarrollo (Costa Leite 2012). En medio de los debates y las controversias que se pueden apreciar en los distintos foros internacionales, a continuación, se presentan algunas posibles formulaciones o aproximaciones de cómo se ha entendido a lo largo de estos años a la CSS:

A este respecto, en el 2004 el PNUD planteó como definición de Cooperación Sur – Sur a toda relación de colaboración entre dos o más Estados en desarrollo, en el ámbito científico, tecnológico, financiero, entre otros. Dicha relación puede ser de forma “bilateral, regional, subregional o interregional” (Ranucci 2016, 46), en la cual:

Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para cumplir con sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados. Los acontecimientos recientes en la CSS han tomado la forma de un mayor volumen del comercio Sur-Sur, los flujos de la inversión extranjera directa, los movimientos hacia la integración regional, la transferencia de tecnología, el intercambio de soluciones y expertos, y otras formas de intercambio (Ranucci 2016, 46).

Esta es una definición que coloca a la CSS bajo el paraguas del desarrollo, con el principal objetivo de crecimiento comercial, obtención de inversión extranjera y fortalecimiento de la integración regional. Para el 2009, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) mencionó que, la Cooperación Sur – Sur no se basa solo en aportes económicos, como donaciones o préstamos para programas y/o proyectos, sino también, el apoyo técnico, tecnológico, humano y de experiencias, para así participar en más mercados (Ranucci 2016, 46).

Lo que fortaleció el protagonismo de los países pivote, quienes, desde la recuperación de la CSS, han sido considerados como herramientas para el desarrollo y crecimiento en sus entornos regionales y, en algunos casos, en el ámbito mundial (Ayllón 2013, 37). Lo que refuerza la importancia, de esta cooperación, al compartir experiencias, tecnologías y asistencia.

Como se puede observar, la promoción y desarrollo de la CSS ha evolucionado y se ha fortalecido en América Latina. En este punto es importante mencionar que históricamente, esta ha pasado por cuatro fases de desarrollo para fortalecerse y “ser reconocida por las Organizaciones Internacionales”. Una primera fase de la unificación de voces “en contra de los ajustes geopolíticos” de Estados Unidos y la Unión Soviética en la Conferencia de Bandung (1955). En esta fase, se ubica la legitimidad de cooperación entre Estados desarrollados por parte de las Naciones Unidas, en 1974, al aprobar la Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional

(Velín 2018, 15). Para Domínguez (2015, 8), la Cooperación Sur – Sur fue un intento de cambiar el orden económico global a través de las distintas asociaciones internacionales entre los Estados en desarrollo, lo que dio paso al fortalecimiento de la cooperación e integración regional, considerando el desarrollo de los aspectos económicos y técnicos de estos países (Velín 2018, 16).

La segunda fase corresponde a la crisis de los 80s y el ascenso del neoliberalismo en la región, retrasando así el desarrollo de la CSS. La tercera fase, entre el 2001 al 2008, está marcada por “el ascenso de los países emergentes”, así como, el descenso de la Cooperación Norte–Sur y la promoción notable de la Cooperación Sur–Sur. Esta última fue reconocida como un mecanismo de cooperación técnica y de mucho interés para la ONU y otros organismos internacionales para estudiar los casos de éxito de esta cooperación (Velín 2018, 16). En este punto, cabe mencionar que para Benzi y Zapata (2013, 68), el acercamiento a las experiencias más conocidas de CSS sugiere una relación simbiótica entre la ayuda, la economía, la política, entre otros, tal como se ha observado en la cooperación Norte-Sur. Lo que invita a pensar que, la CSS es un fenómeno en el que se involucran al menos tres dimensiones, dentro de esta tercera fase.

Según Ayllón (2013), estas dimensiones pueden ser: primero, una dimensión política, que promueve el planteamiento de objetivos comunes y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales. Esto ha propiciado la creación o potencialización de asociaciones regionales como la CELAC, el MERCOSUR y la UNASUR; así como también las coaliciones interregionales como las Cumbres América del Sur-África; y, las coaliciones multilaterales como el G-77, Cumbres del Sur y el G-20. El objetivo de esta dimensión es aumentar el poder de negociación a nivel global entre los países miembros. La segunda dimensión es la técnica, que hace referencia al intercambio de conocimientos y experiencias (PNUD 2020) tecnológicas mediante proyectos y/o programas de cooperación. Tercero, una dimensión económica que está relacionada como el “ámbito comercial, financiero y de inversiones” (Ayllón 2013, 47).

Finalmente, Velín (2018, 17), ubica a la cuarta fase del desarrollo de la CSS, entre 2009 al 2013, en la cual, la importancia y relevancia de la CSS aumentó y se volvió parte de la agenda de foros internacionales, además, del interés de investigadores e instituciones. En esta fase, la SEGIB, desde el 2007, publica el “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica” para registrar y evidenciar las acciones de cooperación e integración regional en Iberoamérica.

Mas allá de las conceptualizaciones, debemos entender que, la CSS promueve una “filosofía cooperativa” que busca, entre los Estados miembros, la transferencia de conocimientos y experiencias que sean replicables (Ayllón 2013), sostenibles, y que se asocie a procesos de cooperación e integración regional. A este respecto, la Organización de las Naciones Unidas declaró en el 2012 que la Cooperación Sur - Sur es un proceso por el cual los Estados en desarrollo que cooperan deciden compartir conocimiento, recursos económicos y servicios técnicos, a través de diversas acciones “colectivas regionales e internacionales” entre gobiernos, la empresa estatal y privada, las instituciones educativas, e incluso la sociedad civil; esto con el único fin de alcanzar objetivos comunes (ONU 2012, 5).

De esta manera se observa que la ONU reconoció el carácter regional que puede tener la cooperación, así como la multiplicidad de actores que pueden involucrarse en este proceso. En el mismo marco, la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), que desde el 2007 ha hecho enormes esfuerzos por conceptualizar a la CSS y sus modalidades (Prado 2016, 59) añadió que:

la CSS es entendida como un apoyo basado en la horizontalidad, la solidaridad y el interés y beneficio mutuo, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y principales prioridades de los cooperantes, en la que prima el intercambio de conocimientos por encima del financiero; cubre una amplitud de ámbitos mediante asistencia técnica y/o fortalecimiento de capacidades; establece una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan acciones de acuerdo a sus fortalezas y debilidades, en condiciones de reciprocidad y respeto a la soberanía; procura por la eficiencia en el uso de los recursos y favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas (SEGIB 2015)

Esta última definición se aplica adecuadamente a los objetivos de investigación pues hace énfasis en: i) la naturaleza regional de la cooperación; ii) la idea de intercambio de conocimientos por encima de los intereses financieros; iii) la importancia de la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades; iv) el mejoramiento de la relación entre los cooperantes y la posibilidad de cooperar de acuerdo a las capacidades de cada actor; v) la posibilidad de que la cooperación incluya alianzas con países de otras regionales. Más aún la Cooperación Sur – Sur ha ayudado a la creación de espacios regionales, ya que, esta cooperación promueve que los Estados en desarrollo se integren, desde la oportunidad de fortalecer lazos y de seleccionar a los socios estratégicos, hasta poseer un “marco institucional” que permita alcanzar objetivos comunes (SEGIB 2011, 16). Este tipo de

cooperación ha permitido que los Estados miembros regionales fortalezcan sus relaciones y sea posible una mejor integración regional.

Según Ojeda (2015), la CSS “puede ser la base para el” reimpulso de una cooperación entre regiones y una cooperación intrarregional mientras que los diversos actores puedan mantener el consenso, equidad, horizontalidad y complementariedad. Incluso, la colaboración conjunta en agendas regionales puede mejorar la imagen y proyección internacional de los Estados miembros (Ayllón 2015). En el informe sobre la situación de la CSS en el 2002, el Secretario General de las Naciones Unidas mencionó que, este tipo de cooperación ha intensificado la “institucionalización de las medidas de cooperación regional”, mejorando de esta forma, las circunstancias óptimas para celebrar una cooperación horizontal más fuerte a nivel mundial, regional o bilateral. Debido a los objetivos de esta tesis de investigación se tomará esta posición y entenderemos a la CSS como un proceso más de carácter regional, en el cual se puede ejecutar acciones estratégicas que agrupen recursos financieros y técnicos para potenciar las capacidades nacionales, así como las regionales (Lengyel y Malacalza 2010, 21).

En base de lo expuesto, a partir de ahora se introducirá al análisis de la CSS el carácter regional, es decir que se hablará también de Cooperación Sur – Sur Regional (CSSR), ya que, a nivel de región de América Latina, esta cooperación ha tomado fuerza, impulso y visibilidad en el área internacional (Ranucci 2016, 47), y se ha convertido en una de las formas de cooperación de mayor uso en América Latina (Mercosur 2019, 10). Según el informe de “La cooperación Intra-Mercosur”, hasta el 2019 la Cooperación Sur – Sur Regional es una de las cooperaciones que se realizan usualmente después de la cooperación horizontal bilateral en esta región. Sobre esto, Ojeda (2015) menciona que el:

reimpulso de la CSS regional latinoamericana va en sintonía con el avance de una tercera generación dentro de los nuevos regionalismos; con movimientos y dinámicas que van encaminados a la construcción de identidades y espacios regionales que sobrepasan la idea central de la integración económica (Ojeda 2015)

La CSSR ha influenciado positivamente la integración regional mediante la colaboración “técnica, científica, cultural”, entre otras, que han contribuido a la construcción de las bases adecuadas para potenciar y asegurar la continuidad, a mediano y largo plazo, del proceso de integración económica y política de la región (Prado y Rodríguez 2013, 243).

Existen esfuerzos por definir esta nueva modalidad de CSSR por la importancia que ha ganado en los últimos años, y su conexión con la integración regional. En este sentido algunos Estados y organismos internacionales han pronunciado algunas conceptualizaciones y

caracterizaciones de la CSSR que han permitido distinguir de otras formas de cooperación que, no deberían ser necesariamente catalogadas como iniciativas de Cooperación Sur – Sur Regional, aunque aparentemente así sea (Mercosur 2019, 12). Para esta investigación, se considerará la definición propuesta por la Secretaria General Iberoamericana y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur – Sur (2013, 12), que incluso considera las iniciativas que se dan lugar en los espacios subregionales. En este sentido, la CSS Regional es una:

modalidad de cooperación que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de programas y proyectos. (SEGIB 2013, 12)

Por su parte, en el Informe de Cooperación Sur – Sur 2015, de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), se establecen algunos de los “rasgos definitorios de esta modalidad” de cooperación, entre los que podemos mencionar:

- i. que el objetivo de la CSSR debe ser compartido y acordado entre los países de la región para potenciar la integración regional, y defendido en todo momento;
- ii. que los Estados miembros deben contar con un mecanismo institucional que sea reconocido por todos los cooperantes y que regule las relaciones entre estos;
- iii. se hace referencia también a dos elementos de carácter secundario de esta modalidad. Por un lado, que la cooperación debe darse con mínimo tres Estados en desarrollo que tengan claro cuáles son sus roles. Por otro lado, que su ejecución sea exclusivamente mediante la realización de programas y/o proyectos (PIFCSS y SEGIB 2013).

En función de esto, SEGIB (2015) clasifica la CSS en cuatro modalidades de carácter regional: a) CSS Bilateral de alcance regional; b) CSS Regional con 3 receptores; c) CSS Regional con 2 receptores o demandantes de cooperación; y, d) CSS Triangular con el apoyo de un Organismo Regional. Para el cumplimiento de los objetivos y el análisis del caso de estudio de esta investigación es necesario considerar las características de esta última modalidad. Una modalidad en la cual, un Organismo Regional toma el papel de donante principal de recursos técnicos, económicos, científicos u otros, para la ejecución de programas y/o proyectos a nivel regional (SEGIB 2015). Temática que se analizará en el siguiente apartado.

1.3. Cooperación Triangular Regional y la Cooperación Triangular para el MERCOSUR

A medida que la CSS ganaba espacio en el ámbito internacional, la Cooperación Triangular (CT) también lo hacía (Mercosur 2019, 9), debido a sus prometedores resultados (Savendoff 2012). Esto debido al surgimiento de nuevas modalidades de cooperación con sus propios enfoques y agentes, como lo observamos anteriormente. Ha sido complicado establecer el origen y la naturaleza de la Cooperación Triangular, ya que esta es aún una modalidad en crecimiento y en construcción de sus “definiciones, terminologías y aspectos operativos” (Ayllon 2013, 89). A este respecto, Chaturvedi (2012) ubica en el Informe Brandt² de 1980, una de las primeras menciones de esta modalidad. Este informe recomendaba realizar proyectos, programas y/o acuerdos “tripartitos” en formatos de asociaciones.

Sin profundizar en un análisis histórico, solo se mencionará que desde los años 80s, se le empezó a ver a la Cooperación Triangular (CT) como un proceso de cooperación con gran potencial. Ya para el siglo XXI, esta modalidad de cooperación se ha destacado como una en la que todas las partes pueden ganar. Es decir que, los actores asociados de una Cooperación Triangular pueden crear lazos más horizontales y equilibrados en comparación con una Cooperación Norte-Sur e incluso que una Cooperación Sur-Sur (CSS) (Ayllon 2013). Para Abdenur (2007), la CT es una manera de potenciar la CSS con un tercer actor que apoye en proyectos de mayor alcance con un incremento significativo de recursos económicos y técnicos. Esta cooperación “vino a quedarse”, según datos de la SEGIB (2011), los proyectos CT, entre actores estatales y no estatales aumentaron. Para este estudio, esto es importante, ya que, el MERCOSUR, organismo regional de estudio en esta investigación, reconoció explícitamente la CSS y Cooperación Triangular como sus modalidades de cooperación (Mercosur 2019).

En el caso del MERCOSUR la Cooperación Triangular ha sido la forma para ejecutar proyectos y programas en distintas agendas de este bloque regional, como lo indica el informe “Mercosur 2019” al referirse a siete sectores que han sido beneficiados por este tipo de cooperación. Por otro lado, se puede observar, no solo la oportunidad de trabajar y potenciar una amplia agenda, sino también, de considerar un número variable de socios bilaterales: como Estados Unidos, Alemania, China, entre otros; o socios multilaterales como: la UE, OIT, FAO, por mencionar algunos; o instituciones privadas, entre otras. Fue en 1995, que la

² Este informe inauguró el “Diálogo Norte – Sur” y recomendó la realización de proyectos entre tres actores con el fin de buscar la complementariedad de recursos tecnológicos y financieros.

ONU reconoció a la CT como un proceso en el que participan Estados desarrollados para cooperar de forma técnica con Estados en desarrollo, lo que también “abrió”, de alguna manera, las puertas a que los países desarrollados prestarán cooperación económica de manera rentable a los países en desarrollo (Ayllon 2013).

En fin, aún se desconoce muchas cosas de la CT como: la escala, las implicaciones, los formatos, su “verdadera” naturaleza, las motivaciones, los beneficios y desventajas, los riesgos, entre otras, que esta implica. Por lo cual, se han generado diversos debates entre los académicos como los que Ayllon (2013) menciona: i) el debate en cuanto a su naturaleza; ii) en cuanto a la escala, sistemas de riegos y mecanismos de financiación; y, iii) las ventajas e inconvenientes, oportunidades y riesgos. Referente al primer debate, en cuanto a la naturaleza, es necesario mencionar que este está relacionado con las varias definiciones que se le ha dado a la Cooperación Triangular, como se observan a continuación (Tabla 1.1). En esta se presentan varios conceptos que se han generado desde dos perspectivas: una, desde los donadores y otra, desde los receptores:

Tabla 1.1 Diferentes definiciones de Cooperación Triangular

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Cooperación de carácter técnico con apoyo económico por parte de un donador del Norte o instituciones internacionales a dos o más Estados en desarrollo (Mercosur 2019).
SEGIB	Cooperación horizontal en el cual dos Estados en desarrollo “dialogan de igual a igual” para plantear objetivos comunes con el apoyo de un Estado desarrollado, otro estado en desarrollo o un organismo multilateral (Mercosur 2019).
Agencia Brasileña de cooperación	Cooperación que promueve la capacitación técnica a través del intercambio de conocimientos que incluso fortalezca la institucionalidad de un tercer Estado apoyado por iniciativas conjuntas con otros dos actores, que pueden ser países u organismos internacionales (Mercosur 2019).

Dirección general de Cooperación Internacional, MRECIC, Argentina	Considera a la Cooperación Triangular como una metodología que asocia a dos Estados, o un Estado y un organismo internacional que dan soporte técnico, humano y financiero a un tercer Estado para su desarrollo (Mercosur 2019).
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Una modalidad de cooperación que junta a un donante tradicional y a un donante emergente que pueden ser Estados u organismos multilaterales, que juntan sus recursos económicos, científicos, tecnológicos y humanos para beneficio de un Estado demandante de cooperación. Esta agencia menciona que esta modalidad puede tener varios tipos de variantes con una configura Norte-Sur y Sur-Sur (Mercosur 2019).

Elaborado por el autor con base en Mercosur 2019 y consultas a webs.

Examinando estas definiciones y otras aportaciones, se puede observar que la mayoría son complementarias, y que de una u otra forman concuerdan en que la CT se caracteriza por la asociación de tres actores que según Oddone y Perrotta (2012) pueden tomar tres formas: primero) Sur-Sur-Norte (NSS); segundo, Sur-Sur-Sur (SSS); y, tercero, Norte-Norte-Sur (NNS). Así también, coinciden en que este modelo les permite aprovechar las diversas ventajas y capacidades de los actores, aumentando la cooperación, la eficacia y la eficiencia del intercambio de conocimientos para beneficio de los Estados en desarrollo (Freres 2013). No se puede pasar por alto lo evidente de la lógica bilateral Sur-Sur que predomina en las definiciones. A pesar de ciertas coincidencias aún no hay consensos, pero fuera de esto se puede afirmar que la CT no es una subdivisión de la CNS o una evolución de la CSS; la Cooperación Triangular es una nueva modalidad con sus propios principios que, en algunos o en la mayoría de los casos, ha complementado la CSS (Lopes 2010).

En el segundo, las incertidumbres son mayores cuando se analiza la escala, los riegos y los mecanismos de financiación de la CT. En esta, la falta de información y las pocas estimaciones demuestran que el gasto en esta modalidad es bajo en comparación con otras (ECOSOC 2008). Existen muchas lagunas de información estadística de los países latinoamericanos que han trabajado esta cooperación. Referente a las formas de financiamiento se puede mencionar tres tipos: i) financiación conjunta, cofinanciamiento

mediante aportaciones de fondos mixtos; ii) financiación paralela, gestión de recursos de manera separada; y, iii) financiación unilateral, costos financieros asumidos solo por un actor (GTZ/ABC 2009).

Finalmente, con respecto al último debate referente a las ventajas, oportunidades y riesgos de la CT, se debe mencionar que no existe suficientes bases empíricas y que está plagado de juicios de valor. Sin embargo, con muchas precauciones metodológicas Ayllón (2013) menciona que existen algunas potencialidades y fortalezas de la Cooperación Triangular, así como algunas debilidades y riesgos. Con relación a las fortalezas y potencialidades, Ayllón (2013) menciona que estas serían: i) las asociaciones horizontales estables que suman los recursos y conocimientos de las partes; ii) el refuerzo y complementariedad de diálogo, aprendizaje, principios y dimensiones técnicas que tienen este tipo de cooperación; iii) las ganancias para todas las partes; iv) el enriquecimiento de la cooperación conjunta. Mientras que referente a los riesgos se puede mencionar: primero, la retirada de algunos donantes, dificultando sobre todo la financiación de los programas y/o proyectos. Segundo, la apropiación de liderazgo de los países receptores, que promueva acciones en beneficio de pocos; y, tercero, el mayor atractivo de cooperación que otras modalidades.

Así como se puede situar a la CSS en el ámbito regional, también se puede situar a la Cooperación Triangular en el mismo campo. Y es importante introducirnos en esta temática, ya que el MERCOSUR, organismo regional de estudio en esta investigación, reconoció explícitamente la CSS y Cooperación Triangular como sus modalidades de cooperación (Mercosur 2019). Por lo cual, en una primera instancia se partirá desde la definición, que la SEGIB (2012), le da a la Cooperación Triangular, al referirse como una modalidad de la CSS con la participación de tres actores: un primer oferente tradicional de cooperación, cuyo papel es de ser el principal donador, un segundo oferente emergente de cooperación y un receptor o demandante de cooperación. Estos tres interactúan para fortalecer capacidades y cubrir necesidades de algún tipo del receptor (SEGIB 2012)

La versatilidad en la apreciación conceptual que se le pueda dar a esta modalidad es una ventana abierta a una multiplicidad de posibilidades de análisis, fórmulas y asociaciones. Por tal razón, para investigaciones que se centran en las formas de cooperación del MERCOSUR en temas de biotecnología se considera que la Cooperación Triangular de “alcance regional” es aquellas que mediante proyectos y/o programas han incorporado a un donador de cooperación que puede ser o extrarregional o intrarregional para apoyar con recursos técnicos y económicos (Mercosur 2019, 31). Incluso, vale destacar que según el MERCOSUR y su

Estrategia de Cooperación Internacional, la cooperación regional cumple con el rol de actuar como una herramienta para potenciar el desarrollo de los Estados Parte. Esto a través de la reducción de las asimetrías, el fortalecimiento de las capacidades, el fortalecimiento de la integración regional y el intercambio de conocimiento técnico, científico y tecnológico en los Estados Parte; dicha cooperación podría darse con otros procesos de integración regional y extrarregional (Mercosur 2019).

Los Estados miembros, entre varios objetivos específicos, deberán: primero, realizar un levantamiento de información referente a las acciones de Cooperación Triangular y Cooperación Sur - Sur de los países miembros del MERCOSUR; segundo, clasificar dichas acciones y experiencias de Cooperación Triangular y Cooperación Sur – Sur que fortalezca el proceso de integración. Tercero, planificar y ejecutar programas y/o proyectos regionales a través de la Cooperación Triangular y Cooperación Sur – Sur entre los Estados Parte del MERCOSUR y con otros Organismo Internacionales; y, cuarto, identificar y analizar los posibles temas para programas y/o proyectos de CT y CSS en conjunto con los “socios estratégicos del MERCOSUR” (Mercosur 2019). Con esto se lograría “promover la Cooperación Intra-Mercosur”, a lo cual, en este contexto, se deberá entender por una cooperación que contribuye a la potencialización del proceso de integración del MERCOSUR a través del fortalecimiento institucional, así como, de las capacidades científicas y tecnológicas de los países miembros con el objetivo de reducir asimetrías entre estos. Todo lo anterior se lograría a través de la asociación y cooperación entre dos o más Estados Parte del MERCOSUR (Mercosur 2019).

En suma, en esta tesis se ha entendido a la Cooperación Triangular como una modalidad de Cooperación Sur – Sur que mejora la eficiencia y eficacia de la cooperación. La CT se encuentra en estado embrionario y es necesario abordarla de manera más profunda desde la academia para desarrollar un concepto, plantear metodologías, planteamiento de estándares, entre otras. Y esta se puede situar en el campo internacional regional, tal y como ya se lo ha planteado, al reconocer que la CT ha sido impulsada en los últimos años, convirtiéndose en un referente de cooperación internacional (Ojeda 2019, 37).

Los procesos de cooperación e integración regional en Latinoamérica han aumentado y se han desarrollado constantemente, a través de programas y/o proyectos que impulsan el desarrollo de los Estados de una región. Un ejemplo de esto es el Mercado Común del Sur, MERCOSUR (1991), que a diferencia de otros procesos regionales latinoamericanos se ha mantenido y fortalecido institucionalmente. Esto en cierta medida por ese nuevo enfoque

social que adquirió el MERCOSUR que ha promovido la realización de varias iniciativas que potencia la cooperación e integración productiva regional. Sin lugar a duda, el MERCOSUR ha tenido que lidiar con aquella brecha entre el discurso y las acciones de la cooperación regional. Pero la confianza que se ha forjado entre los Estados parte, a pesar de sus divergencias y asimetrías, ha permitido que este bloque se mantenga como una organización intergubernamental apuntando, cada vez más, a alcanzar una verdadera integración. En la cual se apoya a las varias agendas de interés común de los actores involucrados en dicha cooperación.

Lo que en su momento fue una oportunidad para potenciar el desarrollo en Latinoamérica se convirtió en una imposición de medidas que satisfagan los intereses de los Estados donadores de cooperación. Esto promovió que, los Estados en desarrollo o receptores de la cooperación optarán por cooperar entre ellos convirtiéndose ya no solo en receptores sino también en donadores de cooperación. En otras palabras, los Estados en desarrollo pasaron de participar de una Cooperación Norte – Sur a una Cooperación Sur – Sur. Una cooperación que ha logrado ejecutarse en distintos niveles o formas como bilateral, regional, subregional o interregional, colaborando en varias agendas como la política, económica, social, ambiental, entre otras. La CSS no solo ha abarcado ayuda financiera o inversiones sino también la compartición de conocimientos, experiencias, tecnologías, entre otras; convirtiéndose de esta manera en una cooperación de apalancamiento para los distintos actores o entornos regionales.

En la medida en que la celebración de acuerdos de Cooperación Sur – Sur aumentaron, también aumentó los esfuerzos por la academia de conceptualizar y entender esta forma de cooperación. Una forma en donde los Estados en desarrollo promovían una relación horizontal de apoyo y en la cual procuraban alcanzar objetivos compartidos o de beneficio mutuo. Esto ha ido favoreciendo las relaciones entre los Estados de una misma región o de otras a través de la construcción de alianzas. Es por esta última que, para este estudio se comprende por CSS como una cooperación de carácter regional, ya que esta cooperación se ha vuelto muy habitual en Latinoamérica, como se ha explicado anteriormente.

Se puede decir que nada es estático y todo está en constante transformación, razón por la cual dentro de la CSS se han desarrollado varias modalidades de cooperación de carácter regional, y una de ellas es la Cooperación Triangular. Esta modalidad, en el ámbito de las relaciones internacionales, es considerada como nueva, ya que cuenta con sus propios parámetros, tanto así, que para los académicos aún es complicado establecer su origen y naturaleza. Sin

embargo, después de una investigación documental exhaustiva, entenderemos para nuestra tesis, a la Cooperación Triangular como una cooperación en la cual participan dos oferentes de cooperación y uno o varios receptores. Una cooperación en la cual el apoyo puede ser financiero y/o técnico para ejecutar acciones conjuntas guiadas por los intereses comunes de los Estados parte, con el fin de reducir asimetrías entre estos y fortalecer el proceso de integración productiva regional.

Capítulo 2. La evolución del sector de la ciencia y tecnología dentro del MERCOSUR

Este capítulo tiene como objetivo analizar cuáles fueron las razones o intereses por los cuales se creó la plataforma BIOTECSUR dentro del MERCOSUR. Para esto analizaremos como el sector de la ciencia y tecnología se vuelve primordial para el MERCOSUR. Y cómo dentro de este sector el área de la biotecnología se vuelve de mucho interés para potencial el mercado interno de este bloque regional.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue es un proceso de integración regional, desde 1991, que tenía como objetivo conformar un “espacio común” que generaría inversión, producción y comercio a través de la integración de las economías nacionales de los países del Cono Sur al mercado internacional. En ese sentido, si bien, el objetivo principal del MERCOSUR fue la creación de un bloque económico, la Cooperación Sur - Sur siempre fue uno de los objetivos del bloque (Mercosur 2019), ya que, esta cooperación promueve principios de horizontalidad, equidad, consenso y crecimiento conjunto, como se observó anteriormente.

Si bien en un inicio el sector de la ciencia y tecnología no fue un objetivo primordial del bloque, para el 2005, el MERCOSUR quiso desarrollar una cooperación en el área de la biotecnología entre sus Estados parte para potenciar el mercado interno y externo del bloque (Mercosur 2019). No obstante, es necesario tener en consideración que buena parte de las iniciativas en el área de biotecnología en el MERCOSUR fueron impulsadas en un primer momento por la Unión Europea, el mayor donante de la historia de este bloque regional latinoamericano. Cabe mencionar que, a través de la cooperación entre ambos bloques regionales, el MERCOSUR ha sabido aprovechar la oportunidad de apalancamiento financiero y de transferencia de conocimiento y tecnología.

En tal virtud este capítulo tiene como objetivo analizar la evolución del sector de la ciencia y tecnología, así como, su importancia y relación con la biotecnología dentro del bloque regional del MERCOSUR. En otras palabras, se profundiza en el estudio de la cooperación regional en el área de ciencia y tecnología (CyT).

Teniendo en consideración lo antes mencionado, en un primer apartado, se analiza la importancia del sector de la ciencia y tecnología dentro del MERCOSUR. Durante el desarrollo de este apartado se ahondará en los principales intereses de la Unión Europea y de los Estados parte del MERCOSUR en promover y desarrollar un tipo de tecnología

multidisciplinar, hasta lograr la creación de una plataforma que promovería la integración de los cuatro Estados parte en temas de biotecnología.

En este sentido, cuando se estudia el vasto conjunto de nuevas tecnologías, es necesario mencionar que para la firma de la Estrategia Regional MERCOSUR-UE (2002), varias tecnologías se encontraban disponibles para el MERCOSUR. Pero solo una, de todas ellas, sería considerada como la tecnología que ayudaría y potenciaría el mercado del MERCOSUR, y esa fue la biotecnología. Una tecnología, muy antigua, incluso desde antes de cualquier proceso de integración o conformación de los Estados nación; una que fusiona la vida con la tecnología. Por tal razón, en el segundo apartado de este capítulo se presenta varias características importantes de la biotecnología que apoya la decisión del MERCOSUR por potenciar la biotecnología.

Teniendo en mente la evolución del sector de la ciencia y tecnología y la importancia de la selección de la biotecnología; en el último apartado de este capítulo se analizará la creación de una plataforma que ayudaría al MERCOSUR en su búsqueda del desarrollo comercial. Esta que será llamada como “Plataforma BIOTECSUR” promovería la articulación de los cuatro Estados parte, para cumplir los objetos y metas de aprovechamiento y transferencia de conocimiento y tecnología dentro de la región. Una plataforma que a pesar de ciertos inconvenientes ha venido cumpliendo con su misión y aportando a su visión, consiguiendo apalancamiento financiero y ejecución y análisis de proyectos. Este capítulo se ha construido en función de un análisis documental, principalmente de actas, manuales y anexos de reuniones ordinarias y extraordinarias del órgano competente (Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología - RECyT) y actividades relacionadas con programas y/o proyectos financiados por la UE y/o países cooperantes del MERCOSUR.

2.1. Los inicios del sector de la ciencia y tecnología en el MERCOSUR

La “ciencia y la tecnología” han promovido mejoras incrementales en áreas como la mecánica, la metalurgia, el transporte, las telecomunicaciones, la aeronáutica, la mecatrónica y la biotecnología; que al parecer han revitalizado la producción mundial. Es debido a estas “nuevas tecnologías” que han podido implementar nuevos procesos productivos de productos preexistentes, así como, de nuevos productos con el fin de ser competitivos en el mercado y elevar las ganancias.

Por lo que se puede afirmar que el desarrollo del sector de la ciencia y tecnología siempre ha afectado tanto a países industrializados como a países periféricos. En el caso de los primeros,

que han sabido obtener, difundir y aprovechar la información y la capacidad de innovación, han logrado renovar sectores productivos tradicionales y generar nuevos sectores competitivos a nivel mundial. Mientras que, los países periféricos, debido a sus escasos recursos y a problemas sociales e institucionales, entre otros factores, se han quedado históricamente marginados de los avances y beneficios científicos y técnicos. Sin embargo, con el pasar del tiempo, los países latinoamericanos se han ido convirtiendo en protagonistas activos y no solo en receptores, gracias a la cooperación internacional (Bercovich y Katz 1990, 11).

La cooperación científica y técnica ha estado presente ya desde el siglo XIX desde que investigadores de diversos países se reunían para discutir temas relacionados a varias temáticas (Beaver y Rosen 1978). Estos grupos trataban temas relacionados a investigaciones, compartían resultados y discutían los mismos para monitorear el avance del conocimiento en sus áreas, entre otros. El aumento de estas colaboraciones estimuló la cooperación científica y técnica entre empresas y entre países desarrollados. Y así, tanto los gobiernos y sus políticas, como las inversiones de empresas nacionales y transnacionales, permitieron que la cooperación internacional entre países desarrollados sea habitual y que el conocimiento en diversas áreas crezca significativamente (Velho 2000, 116).

De igual manera, la cooperación de carácter científico y técnico alcanzó a los países del Sur quienes también se beneficiaron del acceso a recursos financieros y técnicos, acceso a conocimiento y tecnología elevando así su reconocimiento y reputación a nivel internacional (Velho 2000, 117). Sin embargo, esto fue a cambio de la exploración de la riqueza natural de los países del Sur por parte de los países desarrollados (Ailes 1988). De esta forma se generó una cooperación Norte-Sur dependiente que al final del día no mejoró la situación de los países del Sur (Velho 2000, 117). Sin embargo, existieron algunas experiencias exitosas de integración regional que abrieron la puerta para que los países de América Latina concibieran a la cooperación científica como una opción para fortalecerse y avanzar a posiciones más favorables en el mercado mundial.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue constituido por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay después de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 (MERCOSUR 2020). Este acuerdo buscaba un trabajo conjunto para el fortalecimiento de sus economías mediante interrelaciones y mejoramiento de sus relaciones políticas, comerciales, sociales, culturales, entre otras para aumentar el desarrollo de sus mercados. Por esta razón, en el MERCOSUR se priorizó el aspecto comercial y económico del bloque, principalmente

analizaron la iniciativa de reducir los impuestos para vender sus mercancías (Mercosur 2022). Sin embargo, desde los inicios del MERCOSUR era evidente la importancia de la cooperación en ciencia y tecnología para potenciar y mejorar las capacidades de los Estados miembros (Corder et al 2002). Según Velho (2000, 119) es posible ver a dicho proceso de integración como “una tentativa de superación” de los Estados en desarrollo al buscar las formas de adquirir mayores recursos tecnológicos mediante una cooperación horizontal con el fin de superar la dependencia tecnológica con los países del Norte (Velho 2000, 119)

En otras palabras, para el MERCOSUR, el sector de la ciencia y tecnología tuvo una relevancia estratégica para el desarrollo y consolidación del bloque, no obstante, durante 90s esta fue informal y de poca significancia (Corder *et al* 2002). Corder (2002, 24) atribuye que el poco interés durante este periodo de tiempo se debió principalmente por dos razones: primero, a la falta de políticas e instrumentos que promuevan y guíen la cooperación en ciencia y tecnología entre los Estados Parte del MERCOSUR; y, segundo, al escaso financiamiento existente en ese momento. Adicional a esto, es necesario recordar que existía una dependencia histórica de Latinoamérica en buscar la cooperación Norte – Sur en este sector, debido a la mayor capacidad tecnológica y robustez de los sistemas de investigación científica de los países más desarrollados (Velho 2000).

Pese al escaso interés de los primeros años, desde el 2000 se ha observado que la cooperación en Ciencia y Tecnología ha ido evolucionando de manera positiva en la región. Según el análisis sectorial de las iniciativas de Cooperación Sur – Sur Regional, del informe de la Secretaria General Iberoamericana (2017:185), podemos observar que la mayoría de los programas y proyectos tuvieron un enfoque en el ámbito social, de infraestructuras y servicios económicos, fortalecimiento institucional, medioambiente, de desarrollo productivo y otros. Y es dentro del segundo ámbito, que para el 2015, el sector de la ciencia y tecnología se fortalecido en un 11.9% por la CSS Regional, siendo este el tercer sector de interés a nivel de América Latina después del sector de fortalecimiento institucional (15.8%) y del sector Cultural (13.9%).

Además, en el marco de la Cooperación Sur-Sur Regional en el MERCOSUR, las acciones de cooperación Científica y Tecnológica de carácter regional han aumentado de forma general. Para esta investigación, partiendo desde el 2005 al 2015 fueron siete los sectores en los cuales las acciones de Cooperación Sur-Sur Regional tuvieron un mayor impacto (Mercosur 2019), con un evidente liderazgo por parte de Argentina y Brasil (Mari, Estébanez y Suárez 2001). Entre estos se pueden mencionar: salud, ciencia y tecnología, educación, integración

productiva, agricultura familiar, medio ambiente, y género. Cada uno de estos sectores contaron con sus propias iniciativas que permitieron entre otros (Mercosur 2019):

a. promover la integración regional, que fortalezca las capacidades de los países miembros, que reduzca asimetrías y que permita el intercambio horizontal de conocimientos y experiencias.

b. ser una iniciativa de cooperación admitida y formalizada dentro del MERCOSUR en la cual participaron por lo menos dos países miembros asociados.

c. haber sido implementadas a través de programas o proyectos que se hayan ejecutado, finalizado y/o continuado con nuevos alcances.

d. cooperación ejecutada con financiamiento de:

- fondos públicos de los países miembros asociados de cada gobierno o Fondos MERCOSUR.
- otros fondos provenientes de organismos internacionales o terceros Estados que se colaboran en una cooperación triangular.

Se conoce que para el 2015, el sector de ciencia y tecnología en el MERCOSUR promovió ochenta y ocho iniciativas de Cooperación Sur-Sur Regional. Este sector representa el 14% del total de iniciativas identificadas entre los siete sectores antes mencionados. Un porcentaje que, aunque pareciera bajo, lo posiciona en el intermedio de los demás sectores. Según el estudio realizado por el MERCOSUR (2019), este sector puso una significativa atención e importancia en el desarrollo y cooperación en el área de biotecnología y el área de sociedad de la información. En la primera área existió un especial enfoque en los sectores agropecuario y alimenticio y de la salud; y, en la segunda una orientación hacia el comercio electrónico.

Estas y otras iniciativas de cooperación regional y bilateral fueron desarrollados dentro del marco de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (RECyT). Una institución que inició con el carácter de órgano asesor para unificar esfuerzos por potenciar el sector de la ciencia y tecnología dentro del MERCOSUR. Esta y otras reuniones especializadas dependen del Grupo Mercado Común (GMC), el cual es el órgano ejecutivo del MERCOSUR que buscan progresar en la integración de aspectos específicos, de beneficio para todos los países miembros (Zurbriggen y González 2010, 14). Entre estos intereses, sin lugar a duda, era el de aumentar la competitividad y productividad de los segmentos productivos del MERCOSUR (RECyT 2021). Para Zurbriggen y González (2010, 14) el segundo impulso de este sector fue en el 2005 con la creación de la Reunión de Ministros y

Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación. Al ser esta de Reunión de carácter político, su objetivo fue el de promover el trabajo conjunto de los Estados del MERCOSUR para el progreso tecnológico y científico del bloque.

A la actualidad, el RECyT tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante el desarrollo de la ciencia y tecnología de los Estados Parte, para así mejorar su la calidad de sus bienes y servicios, y aumentar su oferta (RECyT 2021). Esta visión impactaría en las acciones de la RECyT en dos niveles: uno a nivel regional y otro a nivel internacional. En el campo regional, la actuación de la RECyT estaría enfocada a: i) promover investigaciones a todo nivel para la solución de problemas comunes del bloque; ii) difundir información de los progresos en el sector de la ciencia y tecnología que contribuyan con la resolución de diversas problemáticas del bloque regional; y, iii) organizar plataformas que permitan identificar, definir y eliminar cuellos de botella de un sector. Mientras que, a nivel internacional, entre sus cometidos se fijó: primero, participar en negociaciones relativas a la ciencia y tecnología con diversos cooperantes como la Unión Europea; y, segundo, participar en la definición de las áreas de interés y aprobación de las directrices de cooperación entre los diversos actores. Esto sin perder de vista los intereses de MERCOSUR como el desarrollo social, de capital humano y financiero de la región (RECyT 2021).

La RECyT es coordinada por las instituciones encargadas de la ciencia y tecnología de cada Estado parte. En ese sentido, en Argentina, actúa el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; en Brasil, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación con el apoyo de la Secretaria de Emprendimiento e Innovación (MCTI); en Paraguay, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y, en Uruguay, el Ministerio de Educación y Cultura. En el caso de Venezuela, esta se encuentra suspendida en su participación dentro el MERCOSUR. Actualmente, la RECyT cuenta con tres foros de trabajo: la Comisión Sociedad de la Información, la Comisión de Apoyo al Desarrollo de Ciencia y Tecnología y la Comisión Plataforma BIOTECSUR.

Cabe mencionar que, durante el periodo 2005-2015, los programas/proyectos con acción de cooperación regional en el ámbito de la RECyT fueron: 1) Programa Mercosur de Incubadoras de Empresas (PMI); 2) Proyecto “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el Mercosur-BIOTECH”; 3) Proyecto “Apoyo a la Sociedad de la Información en el Mercosur-Mercosur Digital”; 4) Proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología aplicada a la Salud”; y, 5) “Centro de Biología Estructural del MERCOSUR (CEBEM)” (Mercosur, 2019). Incluso, cabe destacar que, de estos la plataforma BIOTECSUR es una las principales

acciones de la RECyT en el campo de la Cooperación Sur – Sur Regional. Desde el 2005, en el sector de la Ciencia y Tecnología se viene trabajando en dicha plataforma, que busca potenciar la biotecnología a nivel de la región.

Otro hito importante dentro del sector de la Ciencia y Tecnología fue la creación, en el 2006, del Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el MERCOSUR. El objetivo de este Programa fue promover la cooperación científica y tecnológica entre los Estados parte, mediante un marco de decisiones sobre el análisis y selección de programas y/o proyectos. Al 2019 se han aprobado dos programas³ (Mercosur 2019), los cuales trabajan bajo ejes estratégicos aprobados para el periodo 2008-2012 (Zurbriggen y González 2010):

- El primer eje se relaciona con las áreas de energías (alternativas energéticas); desarrollo sustentable (recursos naturales no renovables); tecnologías de la telecomunicación; nanotecnología, biotecnología; y nuevos materiales (Zurbriggen y González 2010).
- El segundo eje promueve el desarrollo del sector industrial y agropecuario mediante diversas iniciativas a nivel local tales como mejoramiento tecnológico, incubadoras, acuerdos productivos entre las universidades y las empresas. Esto a través de la realización de programas y/o proyectos de cooperación (Zurbriggen y González 2010).
- El tercer eje, se enfoca en el campo social, específicamente en temas relacionados con seguridad alimentaria, investigación en habitación y saneamiento, difusión de tecnologías y seguridad alimentaria (Zurbriggen y González 2010).
- El cuarto eje estaba dirigido a fomentar la integración de los Sistemas Nacionales de Ciencia y Tecnología de cada país, para lo cual se tomó en cuenta los recursos científicos, tecnológico, humanos y de infraestructura; la oportunidad de innovación con indicadores claros; y, la capacidad de gestionar programas y/o proyectos mediante cooperación internacional (Zurbriggen y González 2010).

Como se puede observar, dentro de las discusiones del MERCOSUR referente al sector de la ciencia y tecnología siempre estuvieron presentes temas relacionados a la biotecnología y su aprovechamiento en el área de la agricultura, alimentación y salud. Por lo que, debido a los objetivos propios de esta investigación, en el siguiente apartado nos centraremos y analizaremos la importancia de la biotecnología dentro del sector productivo del MERCOSUR. Para este propósito, es necesario mencionar que los esfuerzos por colaborar en

³ Estos programas se aprobaron para el periodo 2008-2012 bajo la Decisión N°03/08 y en el periodo 2015-2019 bajo la Decisión N° 44/14

temas de biotecnología en América Latina son anteriores a la creación del MERCOSUR (Velho 2000, 119). Probablemente es por esta razón que en el período 2005-2015, el MERCOSUR ha presentado un importante interés por el área de la biotecnología cuando se habla de Cooperación Sur-Sur Regional en el sector de la Ciencia y tecnología.

2.2. Biotecnología: la opción para fortalecer el sector productivo del MERCOSUR

Desde los noventa, las nuevas tecnologías impactaron en el desarrollo económico global. Y dentro de esta temática, se encuentra la agenda de la biotecnología, que según Bercovich y Katz (1990), esta tecnología cuenta con diversas aplicaciones industriales en función del conocimiento y dominio de los procesos bioquímicos. En su momento, e incluso en la actualidad, la biotecnología ha venido impactando en la agricultura, la industria alimenticia, la salud, entre otras. A nivel internacional y regional, la biotecnología adquirió una relevancia importante, ya que se observó que la adopción de esta tecnología contribuye al desarrollo económico comercial de los Estados desarrollados (Donadío 2013, 191).

Para comprender la importancia de esta tecnología, se debe considerar que la biotecnología busca mejorar la calidad de vida del ser humano mediante la relación existente entre la vida y la tecnología, lo cual es posible conseguirlo a través de la optimización de procesos productivos existente o desarrollo de nuevos procesos (Fairlie 2017, 67). En función del concepto anterior, es posible decir que la biotecnología es una ciencia muy antigua como la humanidad” (Muñoz 2014, a147); ya que, desde la elaboración de algunos alimentos y bebidas alcohólicas por fermentación, como la producción de pan, queso, entre otros; cruce y cultivos de plantas; hasta el uso del crisantemo para el tratamiento de infecciones en la antigüedad se estaba haciendo biotecnología (Muñoz 2012, 32).

En nuestros días, muchos han sido los avances y grandes los aportes de la biotecnología en diversos ámbitos, razón por la que es difícil llegar a una definición que abarque de manera integral todas las áreas de aplicación. Una de las primeras definiciones de esta tecnología fue la propuesta por Ereky (1919) que la consideraba como una ciencia en la que intervienen y se manipulan organismos vivos para mejorar productos actuales como para obtener nuevos productos. Esta definición se ha modificado a medida que avanzaron los desarrollos biotecnológicos, y a un más en el siglo XX con el “desarrollo extraordinario de la ciencia y tecnología” en el área de la electrónica e informática (Muñoz 2012, 27).

A la biotecnología se le ve como una “red compleja” que entrelaza y complementa varias áreas de conocimiento en temas de ciencia (biología, microbiología, bioquímica, genética,

técnicas inmunológicas/físicas/electrónicas, entre otras) y tecnología (informática, robóticas, control de procesos, entre otras) (Muñoz 2012, 28). Debido a la amplia gama de conocimientos que están relacionados con la biotecnología, es posible crear y ejecutar programas y/o proyectos muy específicos que planteen respuestas o soluciones a diversas problemáticas. Por lo que es posible mencionar que la biotecnología puede abordar temas relacionados con enfermedades en cultivos, en animales, en el ser humano; contaminación ambiental, impacto del uso de químicos en la agroindustria y alternativas biológicas para sustituirlos, entre otras. Si se analiza y estudia estas u otras propuestas, es evidente la biotecnología no solo está relacionada con la ciencia y la tecnología, sino también, con la política, con la sociedad, con la economía, con procesos productivos y por ende con el comercio. Razón por la cual es lógico ver a la biotecnología como una herramienta para potenciar el mercado de una región como el MERCOSUR.

Debido a las diversas áreas de impacto de la biotecnología, esta tiene una relevancia creciente a nivel internacional, lo que promueve a que veamos a la biotecnología como una plataforma tecnológica que permite mejorar las actividades productivas y por ende la calidad de vida del ser humano. Las nuevas formas de producción “abre múltiples oportunidades de negocios” al incorporar valor agregado a los productos. Ya que, debido a sus características, y bajo ciertas condiciones, es posible generar “nuevos mercados” y abrir más espacios de intercambio no solo productivo sino también intelectual (Bisang, Campi y Cesa 2009, 12) gracias al conocimiento acumulado en un sistema de ciencia y tecnología.

A la actualidad, la biotecnología ha sido muy aprovechada por distintos actores, sobre todo por la empresa farmacéutica y de Organismos Genéticamente Modificados (OGM), ubicados en territorio de Estados Desarrollados o del Norte. Que mediante inversión e investigación han generado conocimiento y han sabido aplicarlo para beneficio de ellos. Por esta razón (Leff 2005, 5) menciona que las empresas biotecnológicas pueden llegar a concentrar una gran cantidad de riqueza, incluso mayor que las petroleras. Lo que ha llevado a análisis muy profundos a nivel político y social sobre la aplicación de esta tecnología en áreas controversiales como la genética, los productos OGMs y los transgénicos, controles biológicos de enfermedades en plantas y animales, entre otros. Sin embargo, son los Estados desarrollados quienes más se han aprovechado de esta tecnología no solo para hacer avances en la ciencia en cualquier rama de esta, sino para mejorar productos u obtener nuevos y así ser más competitivos en el mercado internacional.

Sin embargo, hemos observado que esta tecnología no se ha restringido a los países del Norte desarrollados, sino que, también los países del Sur han sabido aprovechar sus riquezas e instituciones, aunque algo atrasados, para aprovechar la biotecnología. Pero para ser partícipes de los beneficios de la biotecnología es necesario contar con algunos requisitos como: instituciones competentes, políticas ajustadas, investigadores críticos, personal técnico capacitado y sobre todo financiamiento. Varios países de Latinoamérica cuentan hoy con una industria biotecnológica medianamente avanzada, pero que sí les permite realizar algunas actividades a pequeña y mediana escala.

El área de la biotecnología es muy demandante, ya que, como hemos visto, para alcanzar el éxito es necesario mantener una sinergia entre varios factores. Por lo que la búsqueda de acuerdos bilaterales y/o regionales en Innovación y Desarrollo (I+D) tiene mucho sentido. Un ejemplo de esto son los esfuerzos por parte de Argentina y Brasil al firmar un protocolo para el desarrollo del área de biotecnología de ambos países, mucho antes de la constitución del MERCOSUR (Velho 2000, 119). Al igual que otras tecnologías, a pesar de sus múltiples beneficios, la biotecnología suscita opiniones y enfrentamientos entre partidarios y opositores. Según Muñoz (2014), muchas de estas confrontaciones sobre si la biotecnología es negativa o positiva para los países, se han dado en el terreno de las pasiones políticas, religiosas o ideológicas como se mencionó anteriormente.

Para el MERCOSUR está claro que los proyectos biotecnológicos demandan muchos recursos de infraestructura, técnicos, financieros y humanos, que solo la cooperación regional y el apalancamiento con financiación externa permitiría gestionarlos. Pero para alcanzar dicho escenario es necesario contar con tecnología, pero aún más, con profesionales con experiencia en diversas disciplinas. Por esta razón, uno de los principales objetivos de la Plataforma BIOTECSUR fue incrementar el porcentaje de transferencia del conocimiento científico y aplicado al sector privado desde los distintos proyectos de investigación realizados y comprobados. Y es así como esta plataforma se convirtió en un mecanismo institucional integrado por varios sectores que buscaban el desarrollo y aprovechamiento de las capacidades de investigación y desarrollo (I+D).

2.3. El nacimiento de la plataforma BIOTECSUR y el papel de la UE en su creación

Para entender las razones detrás de la creación de la cooperación entre el MERCOSUR y la UE es necesario recordar que, después de años de inestabilidad política en América Latina y conflictos regionales en el siglo XIX, algunos de los gobiernos de la región recurrieron a la

diplomacia y las negociaciones. Dichas relaciones diplomáticas llevaron a algunos países de Latinoamérica a iniciar procesos de integración regional, sobre todo aquellos que contaban con cierto nivel de industrialización e ingresos. Esto se convirtió en una puerta para que, en función del artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (CE), la Unión Europea establezca enlaces de cooperación para el desarrollo con los países latinoamericanos. Esta cooperación estaría regida por el Reglamento (CEE) N°443/92 del Consejo Europeo, de 25 de febrero de 1992, en la que se incluye la ayuda financiera y técnica.

Según el Informe Estratégico Regional sobre América Latina de la Comisión Europea, es desde 1990 que la Unión Europea intensifica sus esfuerzos por buscar y concretar asociaciones estratégicas con Latinoamérica en los planos: regional, subregional y bilateral. Se podría decir que esto fue motivado por los progresos que América Latina iba demostrando en temas relacionados a niveles de democracia, derechos humanos, procesos de paz, lucha contra las drogas, entre otros. Sobre todo, existía la convergencia de puntos de vista entre los bloques regionales y la voluntad de intensificar intercambios económicos y comerciales recíprocos.

Es así como en Bruselas, los Estados parte del MERCOSUR y la Unión Europea se comprometieron en definir un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Comercial y Economía. Recordemos, que la lógica predominante en los inicios del MERCOSUR fue neoliberal, es decir que buscaba un crecimiento económico e industrial, además de, alcanzar una inserción internacional fuerte (Perrotta 2010). Razón por la cual, en diciembre de 1995, en Madrid los dos bloques regionales firmaron El Acuerdo de Cooperación, el cual incluía reducciones arancelarias para ciertos productos de intercambio, apoyo en la “aplicación de normas fitosanitarias, respaldo en políticas y promoción de inversión en sectores como la ciencia, cultura, medio ambiente, manejo de datos, energía, entre otros (Moreno, Peñaherrera y Domínguez 2017).

Como se mencionó anteriormente, el MERCOSUR siempre visualizó a la ciencia como uno de los temas de agenda necesarios para su desarrollo. En abril de 2000, las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea empezaron formalmente para crear el Acuerdo de Asociación Interregional de Cooperación Comercial y Economía entre ambos bloques y que incluía esta temática.

Posteriormente, en la séptima ronda de negociaciones de este Acuerdo de cooperación, del 8 al 11 de abril de 2002, en Buenos Aires, se incluyó la colaboración en varias agendas,

principalmente en sociedad de la información, ciencia y tecnología, competencia agrícola y pesca, así como, en cooperación cultural y social (Mercosur 2019). De tal manera que, en el mismo año, se da paso a la Estrategia Regional 2002-2006 entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea. De acuerdo a esta Estrategia, la cooperación de la UE debía concentrarse en tres áreas prioritarias: primero, apoyo a la implementación del Mercado Interior del MERCOSUR, enfocado en la asistencia en ciencia y tecnología, coordinación macroeconómica y realización de proyectos agrícolas y sanitarios; segundo, en apoyo a la institucionalización del MERCOSUR, con el fin de armonizar las políticas sectoriales del bloque regional; y, tercero, apoyo a la sociedad civil en el MERCOSUR, el cual promovió proyectos relacionados con la sociedad, educación y la dimensión social (Mercosur 2019).

Ahora bien, es en esta primera área de la Estrategia, que tiene que ver con la implementación del mercado interior del MERCOSUR, en la que la UE realizó acciones específicas para apoyar al sector de la ciencia y tecnología. Lo que se buscaba con este acuerdo, por parte del MERCOSUR, era comprometer a la UE en el desarrollo de una estructura sólida de ciencia y tecnología, además de la participación de los científicos en diversas actividades y programas de los dos sectores. Todo esto mediante la cooperación financiera de programas que aborden diversas problemáticas del bloque, por ejemplo: salud, economía, institucionalidad, contaminación, seguridad alimentaria, entre otros.

Inicialmente, este apoyo trataría de integrar a los gobiernos, empresas públicas y privadas, así como la academia en la consolidación de procesos internos. Este inició con una política común para el sector de la ciencia y tecnología, con el objetivo de que la propiedad intelectual e industrial este protegido de forma eficaz (Mercosur 2019). Pero además de esto, la UE en aras de dinamizar las estructuras económicas y comerciales del MERCOSUR, destinó veinte y uno millones de euros para “aprovechar los resultados de una mejor cooperación en ciencia y tecnología para la innovación tecnológica”. Es decir que, el MERCOSUR debería ver la forma de transferir el conocimiento a los sectores comerciales (pymes), y así estos puedan mejorar el sistema de producción y por lo tanto el comercio interno y externo del MERCOSUR.

Las actividades que debían ser desarrolladas por los Estados miembros en su mayoría serían “talleres, grupos de trabajo, cursos e implementación de proyectos y capacitaciones, y creación de capacidades” con una duración de tres años. En la Figura 3.1, observamos un resumen de las áreas y programas de cooperación de la Estrategia Regional Mercosur-UE 2002-2006. En este resumen podemos apreciar los tres sectores seleccionados dentro de la

Estrategia, las áreas de impacto en cada una de ellas, un calendario tentativo y los montos de cooperación. Al final del día, observamos que Cooperación Triangular entre la Unión Europea y el MERCOSUR a través de los distintos acuerdos es la que permitió el desarrollo de varias áreas de interés agroindustrial para ambos bloques.

Figura 2.1. Programa indicativo regional del MERCOSUR. Resumen de las áreas y programas de cooperación

Sector de la cooperación	Áreas de cooperación	Calendario						Cantidad de Cooperación
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Total Memorando de entendimiento 2000-2006 48,000,000 €								
Apoyo a la institucionalización del MERCOSUR Total: 12,500,000 €	Soporte a las políticas sectoriales							
	1. Estadísticas			+			2,000,000.00 €	
	2. Normas técnicas			+			4,000,000.00 €	
	3. Cooperación aduanera	+					5,300,000.00 €	
	4. Arbitraje		+				310,000.00 €	
	5. Promoción de la integración regional					+	2,840,000.00 €	
Apoyo a la realización del Mercado interno Total: 21,000,000 €	1. Asistencia en ciencia y tecnología				+		6,000,000.00 €	
	2. Apoyo al mercado único y coordinación macroeconómica		+				7,100,000.00 €	
	3. Proyectos agrícolas y sanitarios			+			6,000,000.00 €	
Apoyo a la sociedad civil Total: 14,500,000 €	1. Sociedad de la información					+	11,000,000.00 €	
	2. Educación, cultura y audiovisual					+	2,500,000.00 €	
	3. Dimensión social del mercosur			+			950,000.00 €	
Monto total de la cooperación 2000-2006							48,000,000.00 €	
Monto total de la cooperación 2002-2006							42,700,000.00 €	

Fuente: Estrategia Regional MERCOSUR – UE 2002-2006, 2002.

Como se ha analizado hasta este momento la mejor manera de alcanzar objetivos comunes primordiales es cooperando con otro Estado, creando una forma de relación en que los gobiernos involucrados trabajen por lograr los mismos objetivos (Barbe 1995, 215). En el caso de la Unión Europea existían dos razones principales detrás de la cooperación. Primero, porque veía al proceso de integración del MERCOSUR como una acción de incautación del gran mercado brasileño, y por lo tanto esta tenía que formar parte de esos mercados apoyando el proceso. Y segundo, porque su colaboración en este bloque aumentaría su influencia en la región en comparación con Estados Unidos (Oddone y Perrotta 2012). Estas acciones convirtieron a la Unión Europea en el mayor donante financiero para el MERCOSUR desde el 2001.

Estos objetivos llevaron a que la Unión Europea continúe con las negociaciones y acuerdos por lo que, en el 2004, bajo el calendario de estrategia 2002-2006 (Figura 3.1), se iniciaron los programas/proyectos para la asistencia en ciencia y tecnología. Sebastián y Benavides (2007, 94), menciona que esta cooperación científica y tecnológica internacional para los programas y proyectos debía estar caracterizada por: la integración de un conjunto de actividades integradoras; la participación de diversos actores; y, el beneficio a la investigación, el

desarrollo científico y tecnológico, así como la innovación de ambos bloques. Estas características fueron cumplidas gracias a que, en los lineamientos dentro de la plataforma BIOTECSUR, se consideró una composición heterogénea de actores, analizando problemáticas grupales y proponiendo soluciones de impacto en “beneficio de todos”.

Para alcanzar los objetivos propuestos que contribuyan a la consolidación del mercado interno del bloque, la Unión Europea destino un financiamiento de seis millones de euros (Figura 3.1) y el MERCOSUR, una contrapartida de 1,3 millones de euros. Esto con la intención de arrancar con el proyecto BIOTECH. En el marco de este, y durante el desarrollo del proyecto, se fueron implementando “múltiples acciones de cooperación horizontal”, es decir una Cooperación Sur-Sur Regional. Como lo sucedido en el 2011, con la creación del Fondo de convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) para financiar proyectos cuatripartitos. Proyectos que también estarían relacionados con la biotecnología como el proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud”, bajo la dirección del RECyT, y con una inversión inicial de 7,855,362.00 millones de dólares americanos por parte del FOCEM (Mercosur 2019, 85).

Según el MERCOSUR (2019), el proyecto BIOTECH que arrancó en el 2005 y finalizó en el 2011, registró veinte y siete iniciativas de cooperación intra-Mercosur. Entre estas iniciativas se pueden mencionar, de forma general: seminarios y talleres (12), capacitaciones (10) e investigaciones o trabajos conjuntos (5). Iniciativas que permiten observar cómo el MERCOSUR pasó de una cooperación científica y técnica internacional a una cooperación horizontal Sur-Sur Regional. Ya que, dentro de este marco, se llevaron a cabo cinco proyectos biotecnológicos por equipos que contaban con expertos de varios sectores (académico, gubernamental y privado) de los cuatro Estados parte del MERCOSUR.

Todos los temas centrales, que estaban relacionados con los cinco proyectos biotecnológicos, (tales como oleaginosas, agropecuario, carne bovina, producción aviar y forestal) fueron discutidos y seleccionados en diversos seminarios regionales. Una vez determinado estos, se realizaron cursos regionales para formar a los representantes de los distintos actores involucrados, en temas de innovación empresarial como: bioeconomía, innovación, patentes, propiedad intelectual, entre otros (Mercosur 2019). Estas y otras acciones, dentro de este marco, fueron evidenciando la necesidad de contar con una plataforma que afiance y promueva de forma directa la potencialización de la biotecnología en el MERCOSUR. Esta plataforma fue creada en el 2005 y recibió el nombre de “Plataforma BIOTECSUR”, la cual

sería un punto de encuentro de distintos autores para articular las capacidades científicas y técnicas de la región.

Desde ese momento, BIOTECSUR, se convirtió en la “matriz” de desarrollo de todos los proyectos ya existentes y por desarrollarse en el MERCOSUR. Ya que, desde ese momento y hasta el día de hoy, busca integrar las capacidades científicas y tecnológicas del bloque regional, sobre todo de aquellas que promueven el desarrollo productivo, la vinculación académica/industria y la transferencia de tecnologías. El MERCOSUR determinó que el órgano rector de esta plataforma sería la RECyT, y a su vez, esta creó la Comisión de Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías (CADB) con el fin de darle una estructura ejecutiva. La CADB, que fue conformada por varios representantes de los sectores ya mencionados, planteó la visión de BIOTECSUR, para los próximos veinte años como una plataforma que agrupa a distintos actores públicos y privados para proponer y trabajar en soluciones sustentables biotecnológicas a problemáticas de alcance regional. Con esto la Plataforma BIOTECSUR ha esperado ser reconocida por sus avances científicos y tecnológicos (Corley 2016, 44).

Para Zurbriggen y González (2010, 24), la plataforma BIOTECSUR es un “mecanismo institucional” formado, de forma general, por actores público/privado relacionados con la biotecnología y de forma específica, por la agroindustria. Estos en su momento han establecido prioridades de investigación y desarrollo (I+D) y han analizado los posibles escenarios para mejorar las capacidades de la región. En otras palabras, esta ha llegado a ser un instrumento de gestión que coordina de forma regional los esfuerzos y estrategias para aprovechar la biotecnología. Corney (2016, 44) manifiesta que, para alcanzar las metas de esta plataforma, es necesario:

- aprovechar eficientemente los recursos naturales del MERCOSUR;
- aprovechar eficientemente las capacidades científicas y técnicas de la biotecnología (Corney 2016, 44);
- elaborar políticas que promueva las inversiones en investigación y aplicación industrial de los estudios biotecnológicos (Corney 2016, 44);
- promover y consolidar vínculos entre investigación y desarrollo y las empresas;
- fortalecer las instituciones y empresas relacionadas con la biotecnología; y,
- apalancar recursos financieros regionales e internacionales para el desarrollo de la biotecnología ambiental.

Y al ser concebida como una institución, esta poseería una estructura organizacional inicial que constaría de la (Zurbriggen y González 2010, 25):

- CADB: que está dentro del RECyT, y la cual se conforma por tres especialistas en biotecnología de cada Estado Parte.
- Unidad de Gestión: definida por la CADB se encarga de la parte funcional de la plataforma.
- Directora de la plataforma: encargada de la ejecución de las actividades.

Desde sus inicios hasta el día de hoy, la plataforma ha venido funcionando como una red de profesionales y empresas regionales, relacionadas con la biotecnología. Que en primera instancia y basados en información y análisis desarrollaron una visión común para el aprovechamiento de la biotecnología del bloque. Y en segunda instancia, que pusieron en marcha el financiamiento de varios proyectos, desde la investigación y aplicación hasta la transferencia de tecnologías, dentro de la fase uno y fase dos denominada BIOTECH y BIOTECH II, respectivamente (Zurbriggen y González 2010, 25).

El buen funcionamiento inicial de esta plataforma dependió del compromiso de colaborar e integrarse de los cuatro países del MERCOSUR (Corney 2016, 46). Un hecho que se ha venido dando a pesar de los problemas de articulación de los distintos actores, así como, de ciertas asimetrías que se han visto, entre los Estados Parte, sobre todo en la identificación de contrapartes institucionales de los países. Cabe destacar que su medio de difusión, a través de una página web, fue acertada y ha permitido que el público en general pueda visualizar todo el trabajo realizado y los proyectos en marcha, compartiendo no solo información sino también foros virtuales (Zurbriggen y González 2010, 27).

La ciencia y la tecnología siempre han mantenido una relación muy estrecha que han impulsado el desarrollo de los Estados en diversas áreas como la agricultura, la mecánica, las telecomunicaciones, la salud, entre otras. Por esta razón, a estas dos se las ha agrupado y entendido como uno solo, el sector de la “Ciencia y Tecnología”, un sector que constantemente está evolucionando y brindando oportunidades de desarrollo para todos los Estados. Sin embargo, para algunos países, como los países en desarrollo ha sido complicado impulsar este sector dentro de sus territorios y esto principalmente por sus escasos recursos técnicos y financieros. Una desventaja que ha sido suplida, desde el siglo XIX, con la cooperación científica y técnica entre los Estados desarrollados y los Estados en desarrollo.

Esta cooperación se convirtió, no solo en la opción para potenciar un desarrollo interno, sino también, para fortalecer y ganar posiciones más favorables en el mercado mundial.

Por esta razón, desde los inicios del MERCOSUR, estuvo tomado en cuenta el sector de la ciencia y tecnología para potenciar las capacidades de los Estados Parte y así superar las diferencias tecnológicas con los países desarrollados. Sin embargo, no se la dio mayor relevancia, hasta el 2005, en la cual el MERCOSUR ejecutó una serie de iniciativas de Cooperación Sur – Sur Regional en varios sectores, y uno de estos fue el sector de la ciencia y tecnología. Este sector, como cualquier otro, contiene diversas áreas de impacto como el productivo, la información, las comunicaciones, entre otros; sin embargo, El MERCOSUR puso especial atención en el área de la biotecnología. Una tecnología que agrupa varias disciplinas con el fin de mejorar la calidad de vida de los seres humanos.

La biotecnología se ha convertido en una red compleja de conocimientos y tecnologías que impactan en diversas agendas de interés para los Estados u organizaciones internacionales. Por esta razón y con el objetivo de potenciar las capacidades productivas de los Estados Parte del MERCOSUR, este grupo regional seleccionó a la biotecnología agroindustrial como la herramienta a potenciar para alcanzar dicho objetivo. Una decisión que ha involucrado la celebración de acuerdos con la Unión Europea para garantizar los recursos financieros y técnicos necesarios, a través de la Cooperación Triangular. Todos los esfuerzos por mejorar las capacidades productivas del MERCOSUR permitieron la creación y consolidación de la Plataforma biotecnológica “BIOTECSUR”.

Una plataforma que vincularía distintos actores del sector público, del sector académico y del sector privado relacionados, sobre todo, con la biotecnología agroindustrial. En este estudio se ha considerado que la Plataforma BIOTECSUR es el instrumento o mecanismo institucional para la gestión de los programas que apoyan el progreso de la biotecnología en el MERCOSUR, desde el 2005 al 2020. Esta Plataforma se desarrolló gracias a la Cooperación Triangular entre el MERCOSUR y la Unión Europea, al ejecutar la Estrategia Regional 2002 – 2006 priorizando el desarrollo y la implementación del mercado interno del bloque regional Latinoamericano. Esto convirtió a la Plataforma BIOTECSUR en la matriz de desarrollo y medio de presentación de todo lo relacionado (capacitaciones, seminarios y talleres, investigaciones, entre otros) a la potenciación de la biotecnología en los Estados Parte. Sobre todo, los cinco proyectos biotecnológicos principales en los que se concentraron la mayoría de los esfuerzos técnicos y financieros de los donantes.

Con esto en mente, en el siguiente capítulo nos estaremos concentrando en analizar y evaluar cómo esta Plataforma a través de los proyectos BIOTECH y BIOTECH II ha ido fortaleciendo la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional en el MERCOSUR. De esta forma se reconocerá que, desde la conformación de esta plataforma, dicha cooperación horizontal, empezó a darse y desarrollarse con el transcurso del tiempo la ejecución de distintos proyectos biotecnológicos. Esto nos permite entender que la biotecnología une y aunque, la plataforma haya nacido de una Cooperación Norte – Sur, con intereses comerciales y de mercado de la Unión Europea, esta ha logrado, y en ciertos casos independizado, el desarrollo biotecnológico y las relaciones entre los Estados parte.

Capítulo 3. Apalancamiento, continuidad y declive de la cooperación en ciencia y tecnología en el MERCOSUR

Este capítulo tiene como objetivo analizar los resultados que se lograron a través de la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional mediante los proyectos BIOTECH y BIOTECH II en el área de la agroindustria. Para esto, en la primera sección de este capítulo estaremos presentando algunas características y analizado los resultados alcanzados de lo que fue el Programa de Apoyo al Desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR – BIOTECH ALA/2005/017-350, entre el 2005 al 2011. Que, para fines de esta investigación, a este primer programa se lo ha denominado BIOTECH. En esta sección se da a conocer cómo se origina la idea e intención de contar con un programa que apunte al desarrollo biotecnológico agroindustrial del MERCOSUR. Adicional a esto, se presentan algunas características de este programa como sus objetivos, alcances, entre otros, para comprender lo que deseaba alcanzar el MERCOSUR a través de BIOTECH.

Pero lo más importante, y lo que se busca con esta sección, es observar como la ejecución de este programa cumple o responde con los lineamientos de la Cooperación Triangular (CT), que al final del día, apalancó el fortalecimiento regional. En este estudio se concibe a la CT como una modalidad complementaria de la Cooperación Sur – Sur Regional, y bajo este criterio es que hemos observado como la Cooperación Triangular puede ser la herramienta de apalancamiento para potenciar la cooperación e incluso la integración regional. De esta forma esta sección termina analizando los resultados obtenidos, así como, las enseñanzas y limitaciones que dejó BIOTECH, pero que permitió la continuidad en una segunda fase.

En la segunda sección de este capítulo estaremos presentando algunas características y analizado los avances alcanzados de lo que fue el programa “Apoyo al desarrollo de las biotecnologías en Mercosur II – BIOTECH II”, entre el 2013 al 2017. Un proyecto que se desarrolló a través de la firma del convenio de financiación MERCOSUR – UE y qué, para fines de redacción e identificación en esta investigación, a este segundo programa se lo ha denominado BIOTECH II. Aquí también se estarán presentando algunas características, actividades realizadas, resultados esperados y avances alcanzados hasta el 2020.

Para finalizar este capítulo se presentan algunas conclusiones relacionadas a como la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional son dos caras de una misma moneda. De igual forma se da a conocer la importancia de contar con recursos propios que

permitan desarrollar o dar continuidad a un programa que ha demostrado tener un gran impacto en la academia y la industria.

3.1. El programa BIOTECH y el impulso de la agroindustria en el MERCOSUR

3.1.1. Iniciativas que promueven el desarrollo de la biotecnología

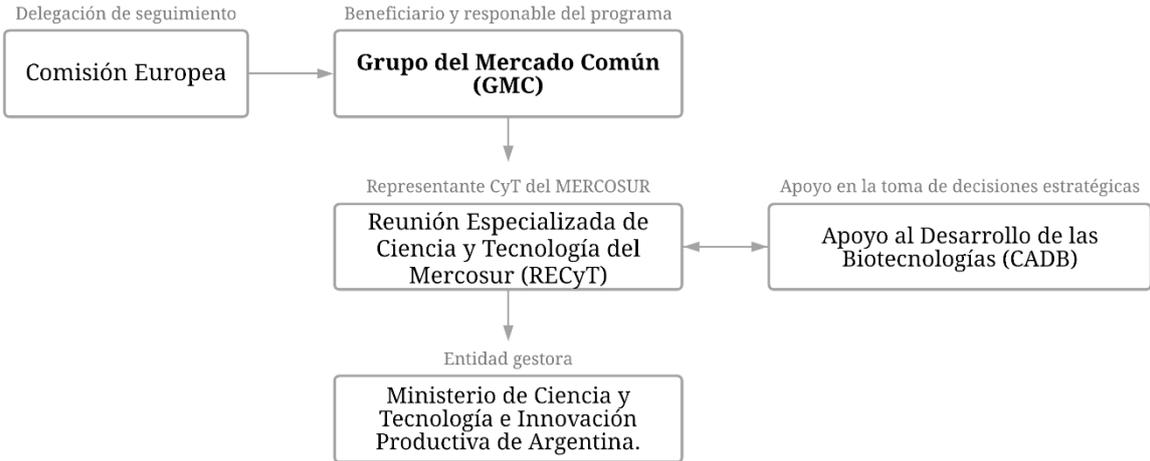
La idea de potenciar el desarrollo biotecnológico dentro del MERCOSUR, se remonta a las primeras acciones y relaciones bilaterales entre la Unión Europea (UE) y Argentina. En esta se observa una cooperación Norte – Sur, en la cual Argentina aprovechaba el conocimiento técnico y los recursos financieros de la UE para aumentar su capacidad biotecnológica. Y es este país sudamericano que, en el 2003, pone sobre la mesa del MERCOSUR la iniciativa de promover proyectos biotecnológicos que permita desarrollar y potenciar la biotecnología agroindustrial en el bloque. Esto después de que la Unión Europea conviniera en regionalizar dicha cooperación siempre y cuando esté encaminada en mejorar el mercado interno y el carácter comercial del MERCOSUR (Zurbriggen y González 2010, 21). Este fue un factor clave que se acordó en la Estrategia Regional 2002 – 2006 entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea (CE), cristalizando y designando un financiamiento de seis millones de euros para desarrollar varios programas y proyectos relacionados con la biotecnología.

Dicha estrategia comprometió al MERCOSUR a cumplir con el objetivo de apoyar la integración del mercado interno y la aceleración de los flujos comerciales interregionales mediante programas o proyectos regionales en materia de ciencia y tecnología. Por lo que, con esta Estrategia por delante, se aprueba en el 2005, y se publica en el 2006, la Resolución N°58 del Grupo Mercado Común (GMC), mediante la cual se establecían los intereses del MERCOSUR en incrementar sus vínculos económicos y fortalecer la cooperación técnica con la Unión Europea. Así también, se establece el interés de potenciar la biotecnología en el MERCOSUR para aumentar el valor de sus productos y así ser más competitivos en mercados internacionales. De tal manera que, con dicha resolución, se dio inicio a la ejecución del Convenio de financiación MERCOSUR – Unión Europea, para el programa BIOTECH.

Al ser un proyecto de gran alcance, se determinó que el beneficiario y responsable directo del programa sería el Grupo del Mercado Común (GMC), el cual delegó como entidad gestora del Proyecto a la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina (SECyT). Cabe mencionar que para el año 2008, dicha institución cambió de nombre, por lo que fue necesario aprobar el ADDENDUM N°1 y adaptar el presente convenio de financiación para que se mencione que la entidad gestora del Proyecto sería en

adelante el Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva de Argentina. Cabe indicar que esta última entidad ha estado bajo el control de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur (RECyT) desde el inicio del convenio, y es la que ha actuado como representante del bloque regional, como se observa en la Figura 3.1.

Figura 3.1. Organigrama de autoridades para el proyecto BIOTECH



Elaborado por el autor con base en el Estudio del Mercosur 2019

Además de estas dos, existen otras dos entidades adicionales que han estado participando activamente en el tema: una es la delegación de la Comisión Europea para el MERCOSUR representado a la Unión Europea; la otra es la comisión de Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías (CADB), la cual forma parte de la RECyT y que está conformada por un representante del sector público, uno del sector académico y uno del sector privado de cada país parte del MERCOSUR. Esta última tiene la responsabilidad de tomar decisiones estratégicas para el programa.

Según el estudio de la cooperación Intra-MERCOSUR (2018), BIOTECH (2005- 2011) se realizaron 27 acciones de cooperación, de las cuales 12 acciones se relacionaron con seminarios y talleres, 10 con capacitaciones, y 5 fueron estudios conjuntos de investigación, como se observan en la Tabla 3.1, en el caso de no haber encontrado información se ha registrado como N/D= no disponible.

Tabla 3.1 Iniciativas de cooperación relacionadas con el proyecto BIOTECH

Tipo	Nombre	Año
Capacitaciones (Cursos)	- Herramientas conceptuales y metodológicas para la creación de bioemprendimientos.	2009
	- Gestión de la Innovación biotecnológica en Paraguay, Uruguay, Argentina.	2010
	- Capacitaciones regionales a empresas, academia y gobierno	N/D
	- Cursos para incubadoras de empresas innovadoras	N/D
	- Curso para técnicos y profesionales del área de carne aviar, del área de carne bovina y de cultivos oleaginosos	N/D
	- Capacitaciones en el área forestal	N/D
Seminarios regionales	- Estratégica – Industria y Agropecuaria	2008
	- Determinación de Prioridades de Demandas Regionales de Biotecnologías en Salud Humana	2008
	- Patentes y Certificación, Flujos de Información, Armonización Regulaciones, Coordinación Redes	N/D
	- Taller regional Ventanilla MERCOSUR	N/D
	- Planificación Estratégica – Carne aviar, bovina, área forestal y oleaginosos.	N/D
Investigaciones	- En el área de cultivos oleaginosos	N/D
	- Referente a vacunas en el área de carne bovina	N/D
	- Referente a la aftosa en el área de carne bovina	N/D
	- Desarrollo de sistemas en el área forestal	N/D
	- Conformación de red interinstitucional de especialistas en patologías aviares	N/D

Fuente: Estudio del Mercosur 2019

Como podemos observar tanto las iniciativas de capacitaciones como de seminarios estaban relacionados a fortalecer el carácter comercial de cada país del MERCOSUR, impulsando la

creación de emprendimientos biotecnológicos, la planificación estratégica, la incursión en la bioeconomía, gestión de patentes, propiedad intelectual, entre otros. Estas temáticas fueron planteadas en función de los seminarios regionales, en los que también, se determinaron las áreas de interés comunes para los Estados Parte. Estas áreas productivas motivaron y permitieron el trabajo conjunto de los distintos actores al ejecutar cinco estudios biotecnológicos.

Dentro del marco del programa BIOTECH, según la plataforma web BIOTECSUR (2021) se desarrollaron cinco estudios regionales relacionados con problemáticas de la cadena aviar, bovina, forestal y cultivos de oleaginosas. Estos fueron de beneficio para aquellos actores indirectos como los organismos de investigación, instituciones relacionadas con la transferencia de tecnología y el sector industrial involucrados de los países miembros del bloque. En este punto es necesario mencionar que, el inicio y desarrollo de BIOTECH fue gracias a un tipo de cooperación, una cuya modalidad está en crecimiento a pesar de lo complicado que ha sido establecer su origen y su naturaleza. Estamos haciendo referencia a la Cooperación Triangular, una modalidad reconocida por el MERCOSUR para ejecutar programas y proyectos que beneficien a todos los países partes del bloque. Esto gracias a que un bloque regional desarrollado cooperó técnica y económicamente, con un bloque en desarrollo.

3.1.2. Entendiendo la Cooperación Triangular en el caso práctico

Como ya se mencionó en el marco teórico, existen diversos debates alrededor de la Cooperación Triangular. Uno de ellos es referente a la naturaleza, es decir, si las definiciones propuestas actualmente recogen o presentan la esencia misma de esta modalidad de cooperación. Debido a la versatilidad conceptual, en este estudio consideramos que la Cooperación Triangular (CT) es una modalidad complementaria de la Cooperación Sur – Sur Regional, es decir, una forma de cooperación que puede añadirse a la CSS y que puede potenciar o apalancar a esta última. En este sentido, considerando la definición de la SEGIB (2012), el objetivo de la Estrategia de Cooperación Internacional de Mercosur (2018 – 2021) y el análisis de nuestro caso de estudio, diremos que, la Cooperación Triangular es una herramienta transversal que puede asociar tres actores. Un primer oferente, un receptor y un segundo oferente que, operan en conjunto para fortalecer las capacidades de diversas áreas de los países parte mediante el cofinanciamiento y el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias que consolide la integración y reduzca las asimetrías interiores del bloque. La Cooperación Triangular, mediante BIOTECH, ha permitido que el MERCOSUR aprovechará

las ventajas y capacidades financieras y técnicas en biotecnología de la Unión Europea, para que, de una u otra manera, el intercambio de conocimientos sea de beneficio para todos los Estados Parte del MERCOSUR.

Como observamos la Cooperación Triangular puede tomar tres formas, según Oddone y Perrotta (2012): Sur-Sur-Norte (NSS); Sur-Sur-Sur (SSS); y, Norte-Norte-Sur (NNS). Estas diversas formas han llevado a considerar a la Cooperación Triangular como una modalidad de la Cooperación Sur – Sur (CSS). Sin embargo, se debe puntualizar que la Cooperación Triangular posee sus propios principios, ventajas, riesgos y escala, pero siempre con un enfoque Sur – Sur. Para nuestro estudio de caso, observamos que el convenio para el desarrollo del programa BIOTECH, contó con la asociación de tres actores, siendo el primer oferente el responsable del fortalecimiento de capacidades como lo muestra la Figura 3.2.

Figura 3.2. Cooperación Triangular ajustada al caso de estudio



Elaborado por el autor con información del trabajo de campo

Siguiendo lo planteado por la SEGIB (2015, 193), la cooperación celebrada dentro del MERCOSUR a través del programa BIOTECH, responde a una Cooperación Triangular, que, en función de nuestro caso de estudio, vemos la singularidad de que existe dos oferentes tipo organismo regional y los receptores, los cuatro países parte del MERCOSUR. Una cualidad que sale de los parámetros abordados en otros casos de estudio de CT. Sin embargo, dicha modalidad se ajusta al modelo y la esencia de la Cooperación Triangular en el MERCOSUR.

En el MERCOSUR existen asimetrías estructurales y regulatorias en el campo de la biotecnología entre los cuatro Estados Parte. Por lo que países como Argentina y Brasil, con

un mayor acervo biotecnológico, han colaborado para el desarrollo de Paraguay y Uruguay en esta materia. En ese sentido Argentina y Brasil dentro de la CSS entre estos países se constituyen como oferentes, mientras que Uruguay y Paraguay son receptores (Zurbriggen y González 2010). No obstante, dentro de la Cooperación Triangular todos los Estados Parte del MERCOSUR son receptores, pues forman parte de los beneficios de este tipo de cooperación, sea está en términos de capacitaciones, seminarios y talleres de investigación. Por su parte, la UE en la Cooperación Triangular es el principal oferente debido al sustancial aporte económico y técnico que facilitó para este programa y como también parte oferente del MERCOSUR al haber cubierto financieramente el 17% del costo total del programa.

Según la plataforma BIOTECSUR, adicional a las acciones presentadas al inicio de esta sección se puso en marcha la ejecución de un conjunto de proyectos, los cuales estuvieron relacionados con la biotecnología y enfocados en resolver algunos problemas y/o limitantes productivas de los sectores aviar, bovina, forestal y oleaginosos. En la Tabla 3.2 podemos observar algunas características de estos proyectos.

Tabla 3.2 Lista de proyectos regionales del Programa BIOTECH

Proyecto	Objetivos	Participantes	Costo compartido
Fortalecimiento del Status Sanitario Avícola Regional mediante la Aplicación de Herramientas Biotecnológicas en el Desarrollo de Metodología Diagnóstica y Generación de Información Epidemiológica, Aplicados al Control de Patógenos Aviares de Importancia Comercial y con Incidencia en Salud Pública.	Fortalecer el estatus Sanitario Avícola de los Estados Parte. Potenciar la vigilancia epidemiológica	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina - INTA - Delamer SRL - ANLISS • Uruguay - Universidad de la República • Brasil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul • Paraguay - Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal 	638,400.00 euros

		<ul style="list-style-type: none"> • Otros - Wildlife Conservation Society - Instituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie 	
Aplicación de la genómica funcional y otras herramientas biotecnológicas para el desarrollo y control de vacunas contra el virus de la fiebre aftosa.	Mejorar el posicionamiento internacional de la industria productora de vacunas veterinarias del MERCOSUR.	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina - Instituto Leloir - Inmunova SA - Bagó SA • Uruguay - Fac. de Medicina • Brasil - Univ. Federal de Rio de Janeiro • Paraguay - Fac. Cs. Veterinarias – • Francia - Insitut des Hautes Etudes Scientifiques & Institut de Recherche Interdisciplinaire 	496,698.00 euros
Estrategias Biotecnológicas para el control de enfermedades bacterianas, virales y por protozoarios intracelulares en el ganado Bovino del Mercosur.	Generar y evaluar vacunas experimentales contra la tuberculosis bovina (TBB) y paratuberculosis (PTB), así como, desarrollar método de diagnóstico de enfermedades en bovinos.	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina - INTA - Laboratorio Colón SA • Uruguay - Universidad de la República • Brasil - Universidad Federal de Pelotas • Paraguay 	879,340.00 euros

		- Universidad de Asunción	
Desarrollo de una plataforma integrada de genotipificación para la bioprospección de genes candidatos de interés en germoplasma de Eucalyptus del MERCOSUR.	Establecer una red regional de mapeo genético y de asociación para investigar la base genética de la formación de la madera para fines industriales y producción de energía del cultivo de eucaliptos.	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina - INTA - Garruchos SA • Uruguay - Mundial Forestación SA • Brasil - EMBRAPA • Paraguay - Universidad Nacional de Asunción - Centro Multidisciplinario de Investigaciones Tecnológicas 	656,858.00 euros
Aproximación genómica integrada en el MERCOSUR para la prospección de genes útiles al mejoramiento de la soja frente a estrés biótico y abiótico.	Caracterizar genes y/o tecnologías derivadas del análisis funcional de los mismos, que agreguen valor al cultivo de la soja bajo estrés hídrico y sanitario, a través de la consolidación de un espacio reticular de trabajo público y privado en el Mercosur y en un marco de sustentabilidad ambiental, económica y social.	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina - FCEN-UBA - CONICET - INTA - EEAOC • Uruguay - INIA - UDELAR - IIBCE • Brasil - EMBRAPA - UFRGS • Paraguay - DIA-CRIA 	882,350.00 euros

		- FCQ-UNA - INBIO	
--	--	----------------------	--

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo.

Analizando los objetivos de cada uno de estos proyectos, podemos ver que están apegados a los parámetros tanto de la estrategia regional MERCOSUR – UE como al convenio para el apoyo a la biotecnología del bloque. Pero algo que se debe recalcar es que durante el 2005 – 2011, al menos uno de los participantes o actores involucrados eran los Estados Parte del MERCOSUR. Estos debían, de una u otra forma estar en comunicación y sobre todo en continua cooperación para llevar a cabo dichos proyectos, lo que nos abre la puerta a concebir que, durante dicho periodo de tiempo se fueron fortaleciendo los lazos de cooperación regional entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Esto a pesar de las asimetrías institucionales de ciencia y tecnología entre los actores nacionales de cada país, tal como lo menciona Zurbriggen y González (2010).

Por su parte, la presencia de la UE como oferente ha permitido multiplicar los efectos de la Cooperación Sur – Sur. Esto porque el bloque europeo ha venido asesorando y apoyando técnica y financieramente al MERCOSUR en programas y proyectos de diversa índole desde los inicios de integración. Más aún la participación de la UE fue fundamental debido a que el sector de la ciencia y tecnología es un sector que demanda financiamiento, pues la biotecnología es una de las tecnologías más caras a nivel mundial, debido a los costos de equipamiento, reactivos y sobre todo de investigación.

La participación de este tercer actor como la Unión Europea era indispensable para apalancar proyectos y programas con un incremento significativo de recursos económicos y técnicos. El programa BIOTECH manejó un cofinanciamiento entre la Unión Europea y el MERCOSUR. A este respecto se observa que la UE aportó seis millones de euros, mientras que el segundo oferente o el MERCOSUR aportó 1.3 millones de euros, es decir un 17,81% del financiamiento total.

Cabe indicar que existe falta de información referente al manejo de financiamiento dentro de la Cooperación Triangular sobre todo porque esta puede ser más compleja que una cooperación bilateral. Sin embargo, según GTZ/ABC (2009), el financiamiento mixto es el más frecuente en Latinoamérica, y esto lo podemos observar en la relación entre los bloques regionales mencionados anteriormente. En el caso del MERCOSUR, los 7.3 millones de euros totales se distribuyeron de la siguiente forma: 450 mil euros para divulgación científica y

otros; 800 mil euros para la realización de varios estudios como diagnóstico, identificación de competencias, políticas, entre otros; 1.5 millones de euros para el montaje y ejecución de la Plataforma Biotecnológica; y 4.55 millones de euros para los proyectos integrados de investigación.

3.1.3. BIOTECH y sus principales objetivos de trabajo

Según el Manual de Indicadores de Biotecnología del MERCOSUR, BIOTECH contaba con tres fases de trabajo para cumplir con su objetivo principal: primero, contaba con el levantamiento de información y un análisis referente a “Inventario y Diagnóstico de capacidades, políticas e instrumentos en biotecnologías en los países del MERCOSUR”; segundo, poseía la colaboración en el desarrollo de seminarios y talleres regionales; y, tercero, contaba con la subvención de proyectos integrados en el MERCOSUR. Estas líneas de trabajo buscarían crear un ambiente de cooperación favorable entre lo público, lo académico y lo privado para superar aquellos obstáculos que han impedido el desarrollo económico de cada uno de los Estados parte. Además, teniendo en consideración las asimetrías en el MERCOSUR, es necesario considerar que este programa sería de mayor apoyo para países como Paraguay y Uruguay que contaban con menores recursos en el área.

La Fase 1 del proyecto BIOTECH empezó algo retrasada, sin embargo, esta cumplió con todos sus objetivos y metas planteadas al realizar el levantamiento de información de las capacidades biotecnológicas, en varios aspectos, del MERCOSUR. Dicho trabajo fue realizado por un consultor externo con la finalidad de conocer la situación biotecnológica de los cuatro países miembros para que con esta información coordine una estrategia de transferencia de tecnología. Los estudios de estado de situación fueron realizados durante el 2008, para obtener un levantamiento de información detallado y analizar la realidad del área de biotecnología en el bloque, entre estas se analizó: empresas existentes que aplican biotecnología, número de centros de investigación y recursos humanos biotecnológicos, entre otros (BIOTECSUR 2021).

Esta primera fase generó varios informes como: i) el inventario de capacidades biotecnológicas propias del MERCOSUR, así como su comparativo con las de la Unión Europea; ii) inventario de normativas y patentes en biotecnología; iii) inventario y diagnóstico de formas de financiamiento para la biotecnología, así como, su comparativo con la Unión Europea; iv) manual de creación e indicadores propios del MERCOSUR; v) caracterización, determinación y análisis de flujos de información; y, vi) catálogos de empresas, centros de

investigación, entre otros. Entre la basta información recopilada cabe destacar los resultados obtenidos tanto de los indicadores de evaluación de biotecnología, como de las capacidades biotecnológicas en el MERCOSUR.

En el caso del MERCOSUR, este consensuó determinar a las patentes, publicaciones científicas, área cultivada con OGM, cantidad de institutos públicos y privados relacionados con la biotecnología, investigadores biotecnólogos activos e inversión en investigación y desarrollo biotecnológico, como indicadores. Esto con el fin de determinar lo que se debe medir y cómo se debe hacerlo. Concluyendo en que BIOTECH fue una iniciativa muy ambiciosa de integración de recursos e información biotecnológica para el MERCOSUR, pero al mismo tiempo, un programa necesario para sentar las bases que permita un desarrollo común en materia de biotecnología en toda la región.

Aunque se encontraron fortalezas en el MECOSUR como la disponibilidad de datos y la posibilidad de mejorar varios indicadores relacionadas con la biotecnología, se considera importante poner atención en las debilidades identificadas. Tales como, i) una escasa presencia de indicadores en biotecnología en las instituciones de producción y difusión de información estadísticas; ii) falta de información referente al financiamiento para biotecnología; iii) limitaciones de fuentes de información empresarial; y, iv) disparidades en la información disponible para los Estados parte. Dichas debilidades nos permiten ver que, el mayor problema dentro de los países parte y del MERCOSUR estaba en los sistemas de información, los cuales tendrían que ser fortalecidos a través de la ejecución de BIOTECH. Esta información era esencial para poder establecer acciones primordiales que en realidad potencien el desarrollo biotecnológico del MERCOSUR y sobre todo que justifiquen los gastos.

Por otro lado, los resultados de las capacidades llevaron a la conclusión de que el área de biotecnología tiene cierto dinamismo dentro del MERCOSUR a pesar de la heterogeneidad de cada país. Lo que significa que las capacidades de cooperación disponibles en la región, para el 2008, eran deficientes, pero con amplias posibilidades de mejorar a nivel regional, así como, de los sistemas de información. En ese sentido, el haber contado con un diagnóstico detallado que permitiera comparar algunos resultados con los alcances de la Unión Europea, en la Fase 1, fue positivo para la toma de decisiones asertivas de la Fase 2.

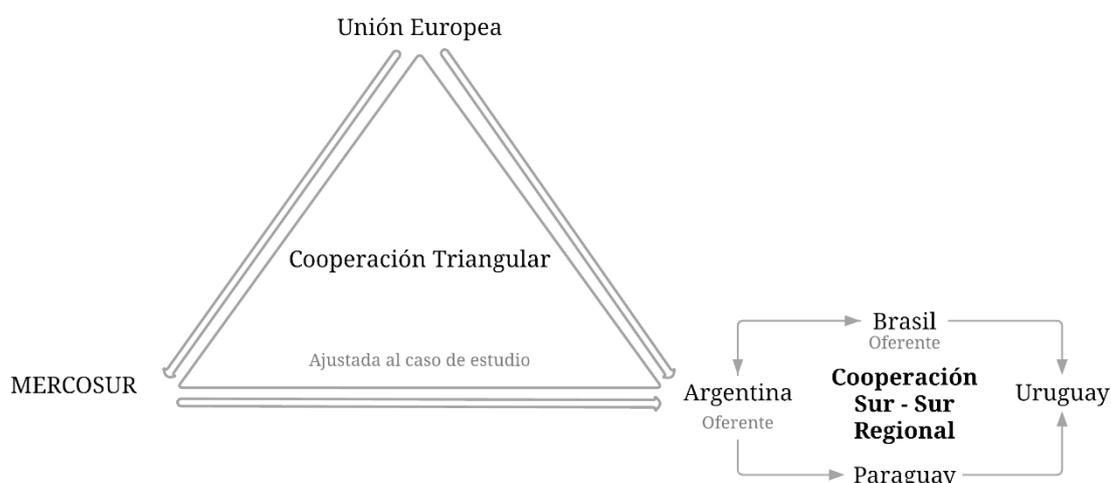
En esta segunda fase se coordinaron varios esfuerzos para la transferencia de información y tecnología mediante la seminarios y talleres a nivel nacional y regional. Estos involucraron la

movilización de recursos materiales para que representantes de la academia, la industria privada y el gobierno pudieran determinar las acciones prioritarias en el campo productivo aviar, bovino, forestal y de oleaginosas. Cabe mencionar que durante esta segunda fase se desarrolló la Plataforma Regional BIOTECSUR.

La Fase 3 de BIOTECH, empezó primero por razones de logística y cumplimiento de tiempos para el desembolso económico de la Unión Europea para los Proyectos Integrados en el MERCOSUR que se mencionan en la Tabla 3.2. La selección de estos se dio mediante un proceso de convocatoria, evaluación y selección de los proyectos, así como, de la aprobación del subsidio. Esta fase fue la que permitió, a largo plazo, fortalecer los lazos de cooperación regional entre los cuatro países parte del MERCOSUR. En esta fase se culmina una primera Cooperación Triangular, pero al mismo tiempo, aquí se da el inicio del fortalecimiento de una Cooperación Sur – Sur Regional. En donde por un lado Argentina y Brasil empujaron constantemente la ejecución y apoyaron institucionalmente al programa BIOTECH y, por otro lado, Uruguay y Paraguay aprovecharon todos los beneficios del *know-how* en el área de biotecnología a través de una cooperación regional profunda.

En este punto debemos recordar, que en esta investigación se ha considerado a la Cooperación Triangular como una palanca de apoyo para potenciar y fortalecer la Cooperación Sur – Sur Regional (CSSR). Una cooperación que ayudaría a construir coaliciones internacionales fuertes dentro de la región, disminuyendo asimetrías, transfiriendo conocimiento, aumentando capacidades técnicas y operativas bajo el “paradigma de la solidaridad regional”. Si colocamos ambas formas de cooperación, la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional, en una misma ecuación dentro de este estudio de caso, obtendríamos un engranaje sólido de cooperación (Figura 3.3).

Figura 3.3. La Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional funcionando en conjunto



Elaborado por el autor con información del trabajo de campo

Según la SEGIB (2015, 194), una Cooperación Sur – Sur Regional podría darse entre los cuatro Estados Parte del MERCOSUR en donde uno de ellos podría ejercer el papel de oferente tal como se observa en la figura 3.3. En otras palabras, en este caso particular la Cooperación Triangular dio paso a que la Cooperación Sur – Sur Regional potenciará los conocimientos de Argentina y Brasil, que eventualmente los convirtieron en oferentes de Paraguay y Uruguay al trabajar dentro de un marco institucional en el que se vinculan todos los Estados. Dicho marco se formó en base a los acuerdos de la estrategia Regional MERCOSUR – UE, pero con criterios propios del bloque a medida que la Fase 1 y Fase 2 de BIOTECH se fue desarrollando. Como se mencionó, el rol de oferentes en la CSS fue realizado por Argentina y Brasil. En el caso de Argentina fue la que ocupó el cargo y responsabilidad de Entidad Gestora a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, un Estado que en un momento colocó recursos adicionales para la realización de talleres enfocados en el desarrollo del sector biotecnológico productivo.

De esta forma observamos que se cumplieron con las dimensiones de Cooperación Sur-Sur Regional propuestas por Ayllón (2013). En primer lugar, la dimensión política: al plantear objetivos comunes entre los cuatro países miembros gracias a los seminarios y talleres. Sin lugar a duda en este proceso se fortalecieron las coaliciones regionales aumentando el poder de negociación entre los Estados Parte. En segundo lugar, la dimensión técnica: al realizar intercambio de información, conocimiento y experiencias tecnológicas al participar representantes el sector estatal, académico y privado celebrados dentro de los estudios de los

Proyectos Integrales. Al final, en tercer lugar, la dimensión económica: se encuentra al haber realizado una aportación del 17% del total de los fondos para BIOTECH, como bloque. En tal virtud, más allá del cumplimiento de ciertos criterios, se promovió una filosofía cooperativa que permitió la transferencia sistémica y sostenida de información, conocimientos, resultados de experiencias y técnicas comprobadas y reproducibles.

BIOTECH fortaleció la Cooperación Sur – Sur Regional dentro del MERCOSUR al potenciar la horizontalidad y solidaridad entre los países miembros, destinada a superar conjuntamente barreras al desarrollo biotecnológico para beneficio de todas las partes. Según la SEGIB (2015), en esta cooperación debe primar el intercambio de conocimientos por encima del interés económico, tal como se dio en BIOTECH, ya que, el financiamiento lo dio la Unión Europea, apalancando así la CSSR. En fin, los cooperantes toman acciones y se involucran en los programas y proyectos en función de las fortalezas y debilidades de cada miembro, como se mencionó anteriormente. Esto último gracias a la colaboración conjunta en agendas regionales que de una y otra manera han mejorado la imagen y proyección internacional de forma individual de los países miembros y de forma conjunta del MERCOSUR. En conclusión, esta Cooperación Sur – Sur Regional desplegó distintas estrategias coordinadas, aglutino recursos materiales y humanos y fortaleció el espacio regional y de integración del MERCOSUR. Por su parte la Cooperación Triangular permitió el apalancamiento de la CSS.

Para finalizar esta sección es necesario mencionar que BIOTECH alcanzó los principales resultados esperados como: i) la generación de indicadores biotecnológicos estadísticos que puedan ser comparables con los de Unión Europea; ii) la generación de una enfoque común de desarrollo y aplicación de la biotecnología en el MERCOSUR; iii) la creación y consolidación de la Plataforma biotecnológica del bloque, BIOTECSUR; iv) el acuerdo de una estrategia regional y un plan de acción para biotecnología entre los países parte; y, v) la ejecución de Proyectos Integrados de investigación relacionados con la agroindustria del MERCOSUR. Para el 2008, los resultados ya obtenidos eran considerados “altamente positivos por ambas partes de la cooperación” y fue necesario realizar una prórroga a la ejecución del proyecto BIOTECH para alcanzar con todas las actividades y sobre todo con las auditorias al programa. Por esta razón se firma y aprueba el ADDENDUM N°2 al convenio de financiación de BIOTECH, en el cual se acuerda que el plazo de la ejecución operativa será hasta el 7 de marzo de 2011 y que, a partir de esa fecha, la fase de cierre tendrá una duración de nueve meses, es decir que la ejecución de todo el convenio del proyecto duraría hasta el 7 de diciembre de 2011.

3.2. El programa BIOTECH II y el estancamiento de las iniciativas

Como se mencionó el proyecto BIOTECH culminó en el 2011 (Mercosur 2019), y debido a que la experiencia fue exitosa se consideró dar continuidad al desarrollo de la biotecnología a través de la Plataforma BIOTECSUR. Para esto, los cuatro países del MERCOSUR buscaron nuevamente un convenio de cooperación con la Unión Europea pero ya no con una figura de apalancamiento sino de continuidad de las bases biotecnológicas creadas durante BIOTECH. Según la Plataforma BIOTECSUR, esta segunda fase era necesaria, ya que, después de los resultados obtenidos de BIOTECH concluyeron que la biotecnología es un ciencia y tecnología que contribuyen a la generación de conocimiento y por ende de desarrollo productivo, lo que a la postre potencia la creación de más plazas de empleo, de esta manera potenciando el crecimiento económico.

A través del Convenio de Financiación DCI/ALA/2012/023-134 “Apoyo al desarrollo de las biotecnologías en MERCOSUR II – BIOTECH II”, en lo sucesivo denominado BIOTECH II, se da inicio, desde el 2013, a lo que sería la continuidad de diversos proyectos para potenciar la biotecnología. El carácter de este acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR fue netamente económico y buscaba consolidar las acciones y proyectos que se llevaron a cabo con BIOTECH. Según este convenio tres grupos serían los comprometidos en aportar como se observa en la Tabla 3.3.

Tabla 3.3 Disposiciones financieras de BIOTECH

Beneficiario	MERCOSUR
Autoridad solicitante	Grupo Mercado Común – MERCOSUR
Programa	BIOTECH II
Costo total y forma de financiamiento	Costo total: 3,120,00.00 euros - Aporte Unión Europea: 2,000,000.00 euros - Aporte MERCOSUR: 600,000.00 euros

	- Aporte de los Consorcios Beneficiarios MERCOSUR: 520,000.00 euros
Sector	Instituciones de investigación/científico

Fuente: Convenio de Financiación DCI/ALA/2012/023-134

En este sentido podemos observar que la contribución económica de la Unión Europea se mantuvo en niveles altos, representando el 64.10% del costo total. Por su parte, el MERCOSUR contribuyó con el 19.23%, mientras que los Consorcios Beneficiarios, es decir los grupos de investigación involucrados, tales como universidades, empresas públicas y privadas, en esta fase aportarían con el 16.67% del costo total. En esta situación, también podemos decir que si existió una Cooperación Triangular basada netamente en apoyo económico. Recordemos que para el MERCOSUR la Cooperación Triangular se basa en una cooperación de carácter técnico y/o económico. Por lo que, para esta fase concluimos que, si existió una Cooperación Triangular, a través de la celebración de acuerdos y convenios en beneficio de los actores y sectores ya levantados en BIOTECH.

Cabe aclarar también que, si bien las negociaciones de dicho convenio se efectuaron en el 2012, el Acuerdo solo entró en vigor a partir de la última firma de las partes que se dio el 31 de diciembre de 2013, cuando los Coordinadores Nacionales del GMC de cada país miembro del MERCOSUR suscribieron el Convenio de Financiación DCI/ALA/2012/023-134. Este nuevo convenio tendría un periodo de aplicación de tres años y medio dividido en dos fases: una de aplicación operativa de 36 meses (tres años) y una de fase de cierre de 6 meses (medio año), es decir que este proyecto estaría cerrando a mediados de 2017.

Según el Convenio de Financiación antes mencionado, el objetivo general que estaría persiguiendo BIOTECH II sería principalmente de continuar con los proyectos de BIOTECH promoviendo el desarrollo y potencialización de la biotecnología en MERCOSUR apuntando a un desarrollo económico por el aumento de la competitividad de los sectores relacionados con la biotecnología. Para esto, como objetivo específico se buscaría proyectar en fortalecer la Plataforma BIOTECSUR para informar y promocionar todas las actividades que se han realizado y se realizarán a través de la cooperación público-privada en el MERCOSUR y con la Unión Europea. De los objetivos planteados podemos observar cómo la visión del MERCOSUR referente a la biotecnología avanzó hacia la consolidación de lo que consiguió con BIOTECH y a la potenciación de nuevas acciones regionales destinadas a la transferencia de información y tecnología desde lo público hacia lo privado.

Con esto se intentaría responder a varias problemáticas identificadas anteriormente en la ejecución de BIOTECH. Específicamente se plantearon los siguientes resultados: i) promover “las capacidades de matchmaking público- privado en el área de biotecnología en cada uno de los países del MERCOSUR”; ii) “fortalecer las capacidades de coordinación regional de la Plataforma BIOTECSUR e implementarla como un mecanismo de promoción de consorcios Ciencia/Industria”; y, iii) ejecutar “proyectos de innovación tecnológica en áreas con impacto a la reducción de la pobreza”. Dentro del proyecto BIOTECH II, se plantearon varias acciones y alcances con las que se buscaría alcanzar dichos resultados para no perder el enfoque de sus principales objetivos. Lo que nos demuestra que durante las negociaciones de BIOTECH II se estaría potenciando, una vez más, la Cooperación Sur - Sur Regional que inicio con el primer programa (BIOTECH).

Asimismo, es necesario indicar que el resultado uno y dos fueron muy productivos y aprovechados al máximo según el Acta N°01/2018 de la LVII Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología. En esta reunión se presentó el Anexo VII: Informe de BIOTECH II, que consta de 31 Anexos de distinta índole que presenta todas las actividades realizadas para alcanzar los resultados 1 y 2. Según esta acta, para junio de 2018 se estaba dando el cierre del proyecto y desde diciembre del 2017 no existía “nada nuevo que reportar” y todo el trabajo que se realizó durante este tiempo era interno del MERCOSUR y los cuatro países parte. A pesar de que estaba en proceso de cierre, el 13 de noviembre de 2018 la comisión de la plataforma BIOTECSUR (CPB) en el Acta N°02/18 deja actualizando el estado de las actividades a esa fecha, así como, un año tentativo de culminación como se observa a continuación (Tabla 3.4).

Tabla 3.4 Actualizando el estado de las actividades

Acción	Actividad y Estado	Tipo	Fecha de conclusión estimada
Gestores biotecnológicos formados	En seguimiento: Realizar una encuesta de seguimiento a los gestores formados en el curso dictado por BIOMINAS	Específica	Diciembre 2019

Curso de Gestores Biotecnológicos	En implementación: Difusión de materiales y generar una plataforma para comentarios e intercambio de información entre los gestores.	Específica	2019
Observatorio Biotecnológico del MERCOSUR	En diagnóstico: Identificación del tipo de información disponible y viabilizar la misma para generar el Observatorio Regional	Específica	2019
Proyectos Integrados Regionales	En seguimiento: Realizar una encuesta de seguimiento de investigadores que participaron de proyectos financiados por BIOTECH II	Específica	Diciembre de 2019
Coordinación de mecanismos de Financiamiento	En negociación: Realizar gestiones a través del GCI sobre mecanismo de financiamiento de proyectos integrados	Específica	2020
Red de Profesionales Biotecnológicos	En seguimiento: Actualización de la información de red de profesionales biotecnológicos	Permanente	-----

Fuente: MERCOSUR 2019

Esto nos permite concluir que dentro del plan de trabajo para el 2019 – 2020 se consideró dar seguimiento a tres actividades relacionadas a los resultados 1 y 3; continuar con la implementación de actividades y diagnóstico de los resultados que tienen que ver con el fortalecimiento de las capacidades de coordinación regional de la Plataforma BIOTECSUR. Así también, en esta reunión se vio necesario ingresar nuevamente en negociaciones con la Unión Europea para coordinar, una vez más, financiamiento para la realización de más proyectos integrales. En el caso de las actividades que incluyen proyectos de innovación tecnológica en áreas con impacto a la reducción de la pobreza (resultado 3), debemos mencionar que se realizaron dos convocatorias para proyectos regionales de innovación

biotecnológicos en dos áreas distintas a las que se trabajó en BIOTECH, estos son: sector de la salud (enfermedades desatendidas) y el sector de las bioenergías. Referente a las acciones y resultados que incluyen proyectos de innovación tecnológica en áreas con impacto a la reducción de la pobreza (resultado 3), en la primera reunión de 2020, la CPB se determinó que no hay aun un informe del impacto de estos y tampoco información si los grupos relacionados con estos siguen colaborando.

Para finalizar con esta sección es necesario mencionar que, para octubre de 2020, en la segunda reunión anual de la Reunión se analiza el informe de cumplimiento del Programa de Trabajo 2019 – 2020 (Tabla 3.5) y un borrador del programa de trabajo 2021 – 2022. En los cuales nos podemos dar cuenta de cuál fue la condición en que, para el 2020, terminó la plataforma BIOTECSUR y algunas acciones de BIOTECH II.

Tabla 3.5 Programa trabajo 2019 – 2020 BIOTECH II MERCOSUR – UE (CPB)

Tema	Actividad Pendiente 2018	Estado situacional al 2020
Portal BIOTECSUR	En seguimiento: Actualizar la información disponible en el Portal de BIOTECSUR	Realizado La información fue actualizada y además se toma la decisión de unificar este portal con el portal de RECYT
BIOTECH II MERCOSUR – UE	Seguimiento: Realizar el seguimiento de los resultados del Proyecto BIOTECH II MERCOSUR – UE	Realizado Su seguimiento y ejecución ha sido llevado a cabo en el año estipulado en el programa de trabajo respectivo.
• Gestores biotecnológicos formados	En seguimiento: Realizar una encuesta de seguimiento a los gestores formados en el curso dictado por BIOMINAS	Concluido Cumpliendo el compromiso en el Acta 01/20, se enviaron por mail, a cada estado parte las respuestas correspondientes a sus investigadores.

<ul style="list-style-type: none"> Curso de Gestores Biotecnológicos 	<p>En implementación:</p> <p>Difusión de materiales y generar una plataforma para comentarios e intercambio de información entre los gestores.</p>	<p>En Desarrollo – Intermedio</p> <p>En proceso junto con la actualización de la página WEB</p>
<ul style="list-style-type: none"> Observatorio Biotecnológico del MERCOSUR 	<p>En diagnóstico:</p> <p>Identificación del tipo de información disponible y viabilizar la misma para generar el Observatorio Regional</p>	<p>Con Dificultades</p> <p>No se pudo realizar dado que el diagnóstico inicial no se ajustaba a la realidad de los países miembros. Su justificante se encuentra en el Informe Final presentado a la Unidad de Gestión del Proyecto BIOTECH II, por el consultor responsable del Resultado 2 (Acta RECYT 02/18).</p>
<ul style="list-style-type: none"> Proyectos Integrados Regionales 	<p>En seguimiento:</p> <p>Realizar una encuesta de seguimiento de investigadores que participaron de proyectos financiados por BIOTECH II</p>	<p>Concluido</p> <p>Los proyectos finalizaron en diciembre 2017 y se enviaron los informes de ejecución y financieros a la Delegación de la UE en Asunción (Acta RECYT 02/18). En 2019 la CPB comenzó a realizar una evaluación expost</p>
<ul style="list-style-type: none"> Coordinación de mecanismos de Financiamiento 	<p>En negociación:</p> <p>Realizar gestiones junto con las Agencias de financiamiento para generar un mecanismo de financiamiento de proyectos integrados regionales.</p>	<p>Con Dificultades</p> <p>Se realizó una reunión en octubre de 2017 y se acordó buscar un mecanismo para apoyar actividades MERCOSUR en el sector de biotecnología. Finalmente, no se concretó.</p>

<ul style="list-style-type: none"> Red Profesionales Biotecnológicos 	En seguimiento: Actualización de la información de red de profesionales biotecnológicos	Realizado Su seguimiento y ejecución ha sido llevado a cabo en los tiempos asignados.
-------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: MERCOSUR (2020)

Esta información nos demuestra que, desde el 2017 que terminó la etapa de BIOTECH II, no se logró concretar un nuevo convenio de financiamiento con la UE u otra institución internacional para proseguir por los proyectos integrados. Y estos esfuerzos se vieron mermados mucho más cuando Latinoamérica comenzó a vivir el golpe de una pandemia a inicios de 2020. De tal manera que la RECyT, dentro del programa de trabajo 2021 – 2022, consideró únicamente continuar actualizando la información disponible en el Portal BIOTECSUR, el cual ya no es independiente y está adjunto al portal de la RECyT. Esta situación ya se veía venir desde octubre de 2019, en la última reunión de la RECyT, en la cual la delegación de Argentina informó que no tenían previsto un tercer proyecto BIOTECH debido a las dificultades económicas.

Los dos proyectos analizados en esta sección, es decir BIOTECH y BIOTECH II, nos presentan dos momentos que vivió el área de la biotecnología durante su proceso de potenciación en el MERCOSUR. Estos momentos fueron marcados principalmente por las exigencias fuertes de recursos económicos y técnicos que demanda una tecnología multidisciplinar como lo es la biotecnología. En el primer momento, aquí denominado como apalancamiento, existieron todos los recursos técnicos y financieros aportados por el MERCOSUR y la Unión Europea que permitieron el arranque y la ejecución del programa BIOTECH. Un programa que cumplió con sus objetivos de promover el desarrollo y la potencialización de la biotecnología agroindustrial de los Estados Parte del MERCOSUR. Esto gracias, en primer lugar, a la Cooperación Triangular que permitió aprovechar los recursos técnicos y económicos de la Unión Europea y el MERCOSUR en beneficios de los intereses de los cuatro Estados Parte del bloque regional. Y, en segundo lugar, a la Cooperación Sur – Sur Regional que contribuyó a que los distintos actores de los países miembros del MERCOSUR cooperaran a pesar de las asimetrías estructurales y regulatorias en el campo de la biotecnología luchando por los intereses comunes planteados desde el inicio del programa BIOTECH. Al finalizar este en diciembre del 2011, el MERCOSUR concluyó

que este programa fue exitoso al asentar las bases para continuar con un segundo programa que continúe potenciando el campo de la biotecnología.

Es así como inicia el segundo momento, aquí denominado continuidad y declive. Situación en la que el MERCOSUR nuevamente celebró un convenio de cooperación netamente financiera, a través de la Cooperación Triangular. Es decir que, para la continuidad del desarrollo de la biotecnología en la región, se aprovechó una cooperación financiera por parte de la Unión Europea y el MERCOSUR en donde se incluye a los Consorcios beneficiarios de los proyectos regionales. Durante la ejecución del programa BIOTECH II se logró promover las capacidades de matchmaking público- privado en el área de biotecnología; consolidar la Plataforma BIOTECSUR como un mecanismo de promoción de desarrollo biotecnológico; y, ejecutar proyectos de innovación tecnológica. Sin embargo, para el 2017, que culminó el programa BIOTECH II, empezó un declive del desarrollo de la biotecnología por falta de recursos económicos. Desde el 2018 al 2020, se ha vivido un periodo de tiempo en el cual solo se ha actualizado el estado de aquellas iniciativas en proceso y no se han reportado ninguna acción significativa para el campo de la biotecnología. Tanto así que en el 2019 la Comisión de la Plataforma BIOTECSUR no tuvo ningún informe relevante a las iniciativas, así como ninguna información de los grupos que colaboraron en los programas BIOTECH y BIOTECH II.

Es lamentable que los esfuerzos por conseguir financiamiento entre los años 2018-2019 no hayan concretado algún convenio, ya que, de haberlo hecho, al momento podrían estar ejecutando nuevos programas y proyectos dentro de la Plataforma BIOTECSUR. Sin embargo, es de notar que al menos la comisión Plataforma BIOTECSUR ha celebrado la primera reunión en abril de 2021. Esperando nuevamente coordinar esfuerzos para una vez más potenciar el área de la biotecnología que requiere fuertes inversiones, ya que esta, puede impactar en varios sectores como se observó en los Proyectos Integrados de BIOTECH y BIOTECH II.

En el próximo capítulo se estarán presentando una serie de conclusiones que nos ayudarán a entender la dinámica de cooperación del MERCOSUR en este caso de estudio, así como, las relaciones que se pueden observar con el Acuerdo de Cooperación Internacional del MERCOSUR.

Conclusiones

En Latinoamérica, la cooperación regional, en sus diferentes modalidades, han sido factores muy importantes para que los distintos proyectos de integración puedan desarrollarse. Es por esta razón que la academia ha tratado de conceptualizar y teorizar cómo la cooperación regional ha permitido a distintos Estados agruparse voluntariamente para tomar decisiones conjuntas. La mayoría de los debates académicos han partido desde el análisis de la experiencia de la Unión Europea como un caso único de integración regional, sin embargo, la experiencia europea no puede aplicarse a otras latitudes debido a sus particularidades. Por esta razón, este estudio realizó un análisis de las experiencias de cooperación regional desde el Sur tomando como caso de estudio al MERCOSUR y su proceso de cooperación de tipo triangular para potenciar la biotecnología en esta región. Más específicamente, este estudio buscó analizar la forma en la que la Cooperación Triangular en el Mercosur contribuyó a potenciar el desarrollo biotecnológico en los países miembros mediante la plataforma BIOTECSUR entre los años 2005 – 2020. De igual manera se ha dado respuesta a las preguntas subsidiarias ¿cuáles fueron los intereses para crear la plataforma BIOTECSUR dentro del MERCOSUR? y ¿qué resultados se lograron a través de la Cooperación Triangular y Cooperación Sur - Sur Regional mediante los proyectos BIOTECH y BIOTECH II en el área de la agroindustria?

Como se ha analizado, el MERCOSUR inició bajo un enfoque comercial que incremento significativamente flujos de comercio tanto intrarregionales como extrarregionales. Sin embargo, para el siglo XXI, el MERCOSUR incluyó objetivos de carácter social, así como el tratamiento de nuevas agendas como el caso de la biotecnología. El desarrollo del área de la biotecnología comenzó a ser un área de interés para el MERCOSUR, pues buscaba promocionar y desarrollar el carácter científico y tecnológico de la región con el fin de ser más competitivos en terceros mercados mediante el aumento de la productividad. Además, la cooperación en el área de la biotecnología buscaba un mayor bienestar técnico o de desarrollo de los Estados Parte, con el objetivo de superar algunas divergencias y asimetrías presentes entre estos. Esto conllevó a que el MERCOSUR buscara activamente formas de cooperación financiera y técnica para desarrollar esta área. Es así que, en el año 2005, este proceso de integración regional firmó un acuerdo de cooperación con la Unión Europea con el objetivo de promover el sector de la ciencia y tecnología, específicamente el campo de la biotecnología en el MERCOSUR para mejorar su mercado interno.

Ahora bien, para comprender teóricamente el objeto de investigación se debe tener en consideración que dentro de la cooperación regional podemos encontrar distintos modelos como el bilateral o multilateral, que pueden darse entre Estados desarrollados (Norte – Norte), entre Estados en desarrollo (Sur – Sur) o entre Estados desarrollados y en desarrollo (Norte – Sur). En una primera instancia, se celebraron formas de cooperación Norte – Sur, sin embargo, el descontento y la oposición de los Estados del Sur a ciertas medidas que querían ser impuestas por los Estados del Norte llevó a los Estados del Sur a buscar cooperación entre ellos. Es así como a finales de los 90s, se empezó a promover con mayor énfasis la Cooperación Sur – Sur con el objetivo de fortalecer las áreas de ingeniería, agricultura y comunicaciones. Esta forma de cooperación movió a la academia y demás organismos regionales a analizar y estudiar los diversos debates y controversias que surgían alrededor de dicha cooperación.

A este respecto cabe indicar que existen varios planteamientos referentes a la definición de la Cooperación Sur – Sur. Entre ellas destacan las propuestas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC 2009), la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB 2015), entre otras. Para este estudio, se ha considerado a la Cooperación Sur – Sur como un proceso de carácter regional que ha permitido coordinar estrategias, agrupar recursos tecnológicos, financieros y humanos, así como fortalecer el espacio regional del MERCOSUR. En ese sentido se entendió a la Cooperación Sur – Sur Regional como una forma de cooperación cuyo objetivo era el desarrollo de la región. Cabe recalcar, que el carácter regional estaba dado por el tipo de institucionalidad alrededor de esta cooperación, que además se establecía a partir de programas y proyectos.

En la práctica, bajo el informe “La cooperación Intra-Mercosur” (2019), observamos que el MERCOSUR se ha movido dentro del marco de la Cooperación Sur – Sur Regional cumpliendo con aquellos rasgos generales definitorios de esta modalidad. Rasgos consensuados entre los Estados de la región, junto con la SEGIB y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur – Sur (PIFCSS). Entre los rasgos propios de esta cooperación podemos mencionar la potencialización de la integración regional; el fortalecimiento de mecanismos institucionales reconocido por los Estados Parte; y, la conformación de un grupo mínimo tres países y que cooperen a través de programas y/o proyectos.

Y en el mismo sentido, el MERCOSUR también ha aceptado a la Cooperación Triangular como una modalidad de la Cooperación Sur – Sur Regional para promover proyectos que

permitan adquirir conocimientos, financiamiento y asesoría de otros organismos regionales. Por esta razón, la Cooperación Triangular ha tenido mayor atención en los últimos años, pese a que aún es difícil establecer su origen y naturaleza. Con todo, en la actualidad se ha observado que la Cooperación Triangular ha multiplicado las ventajas que se pueden encontrar en la Cooperación Sur – Sur, al permitir que un tercer actor ingrese a la cooperación con el objetivo de incrementar significativamente los recursos económicos y/o financieros. Este es el caso de la Cooperación Triangular que se dio entre el MERCOSUR y la Unión Europea en materia de biotecnología, para beneficiar el sector de la ciencia y tecnología del bloque regional, específicamente el área de la agroindustria.

Por su parte, al igual que la Cooperación Sur – Sur, la definición de la Cooperación Triangular ha pasado por varias conceptualizaciones. Una de las principales conceptualizaciones indica que en este tipo de cooperación existen diversas formas de asociación entre tres actores. Sin embargo, en esta siempre deberá existir un donante principal, un donador secundario y un receptor. Con esto se logra aumentar la eficiencia y eficacia de la cooperación a nivel técnico y/o financiero, en el sentido que los recursos, conocimientos y esfuerzos se suman. Y al mismo tiempo, los riesgos tienen a aumentar por la posible retirada de uno de los donantes, la lucha por el liderazgo o el interés por otro tipo de modalidad.

En este estudio se observó que en el caso del MERCOSUR la Cooperación Triangular logró apoyar la cooperación en temas de biotecnología entre los Estados Parte a través de proyectos y/o programas que fortalecían las capacidades institucionales y técnicas, para así reducir las asimetrías al interior del bloque y consolidar su proceso de integración. En este caso la Unión Europea fungía como el donante principal, el MERCOSUR como donador secundario y los Estados Parte como receptores. Lamentablemente, la falta de nuevos convenios con la Unión Europea a finales de la segunda década del siglo XXI ha colocado en *stand by* el proyecto, como se presentará más adelante.

A este respecto, y como se mencionó en el segundo capítulo, el MERCOSUR en sus inicios (1991) prestó mayor atención al comercio que al desarrollo de otros sectores como el de la ciencia y tecnología. Sin embargo, en el año 2005, el MERCOSUR consideró al sector de la ciencia y tecnología como un sector clave para renovar sectores productivos tradicionales y para generar nuevos sectores, expandiendo así su mercado nacional e internacional. En ese sentido el MERCOSUR buscó superar las barreras tecnológicas que les dificultaba ser competitivos en el mercado internacional. Con el pasar de los años, se ha podido observar

cómo dentro del MERCOSUR fueron aumentando las acciones de cooperación científica y tecnológica, primero dentro del bloque y luego fuera de él con organismos internacionales. Como ya se mencionó en los capítulos anteriores, entre el 2005 y el 2015, existieron algunos sectores en los que, el MERCOSUR, se enfocó para generar varias iniciativas de cooperación. Una de estas fueron iniciativas relacionadas con el sector de la ciencia y tecnología a través del cual se buscaba promover el desarrollo de varios campos de aplicación como el agropecuario, alimenticio y de salud.

A este respecto, el MERCOSUR se apoyó en la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT) constituida en 1992. La RECyT empezó a funcionar como un órgano asesor para potenciar el sector de la ciencia y tecnología y de esta manera avanzar en el proceso de integración. Pero no solo trabajó en este aspecto, sino también, ejecutó acciones para aumentar la productividad y la competitividad de los Estados Parte del bloque. En la actualidad, esta institución tiene como objetivo trabajar en la promoción y desarrollo de la ciencia y tecnología con el fin de potenciar su economía para mejorar la calidad de vida de los habitantes del bloque regional.

Por esa razón la RECyT ha sido de mucha importancia, tanto al interior del bloque como a nivel internacional. Al interior del MERCOSUR, esta se encarga de promover investigaciones enfocadas en la resolución de problemáticas comunes entre los Estados Parte; difundir los avances en ciencia y tecnología de la región; y, manejar plataformas para gestionar cuellos de botella. Mientras que, a nivel internacional, la RECyT ha participado en negociaciones de cooperación técnica y financiera relacionadas con este sector.

En este mismo sentido, desde el 2006, el MERCOSUR cuenta con el Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para promover proyectos con ejes estratégicos de cooperación dentro del bloque. Entre estos ejes podemos mencionar cuatro. En el primero la biotecnología fue tomada como un área estratégica del bloque junto con las tecnologías de la información y comunicación, entre otras. En el segundo, se consideró a la cooperación entre las universidades y las empresas para el crecimiento del área agroindustrial. En tercer lugar, se apoyó la difusión de investigación y difusión de tecnologías. Finalmente, se promovió la integración de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología de los países miembros.

En suma, como observamos, la RECyT estuvo encargada de la instalación de la plataforma BIOTECSUR a través del proyecto “Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el

Mercosur-BIOTECH”, un proyecto de Cooperación Triangular entre los Estados miembros, el MERCOSUR y la Unión Europea. Cabe recordar que, el esfuerzo de promover el desarrollo de la agenda biotecnológica, sobre todo en el área de la agroindustria, ha sido con el objetivo de mejorar las capacidades productivas del MERCOSUR. Especialmente ha tratado que tanto la académica como la industria privada y los Estados mantengan un diálogo constante que potencie dichos esfuerzos.

El MERCOSUR ha tomado la decisión de desarrollar el sector de la biotecnología dentro del bloque analizando no solo las ventajas a largo plazo de esta tecnología, sino también, lo que implica dicha decisión. En otras palabras, el MERCOSUR ha observado que los proyectos biotecnológicos demandan un elevado nivel de recurso humano/profesionales, de infraestructura y sobre todo financiero. En ese sentido los recursos para el desarrollo de la biotecnología decidieron obtenerlos a través de la Cooperación Sur – Sur Regional y Cooperación Triangular. Esto se dio en busca de alcanzar dos objetivos importantes: el primero, en elevar la tasa de transferencia de conocimiento de la región, especialmente desde la academia hasta la industria privada, así como desde los países del Norte hacia el Sur; y, segundo, el obtener el financiamiento correcto para permitir el desarrollo de los diversos programas y/o proyectos como una forma de apalancamiento. En cualquier caso, nos queda claro la necesidad no solo de pensar en el arranque de los programas y/o proyectos, así como sus beneficios a largo plazo, sino también en su sostenibilidad para que estos no se estanquen o caigan a corto o mediano plazo.

En resumen, los esfuerzos del MERCOSUR para obtener ayuda financiera y técnica a través de la cooperación para el sector de la biotecnología permitieron alcanzar un acuerdo de Cooperación Triangular con la Unión Europea. Este último bloque regional ha intensificado sus acciones para concretar asociaciones estratégicas en Latinoamérica, para así, aprovechar e incrementar los intercambios económicos y comerciales. Las relaciones de cooperación entre el MERCOSUR y la Unión Europea se celebran desde 1991, año en el cual ambos bloques regionales firmaron un acuerdo de cooperación, entre los que se incluyó el sector de la ciencia y tecnología.

Desde aquel entonces, el MERCOSUR y la Unión Europea mantuvieron conversaciones hasta el año 2000, luego de lo cual se creó el Acuerdo de Asociación Interregional. Para el 2002, en el mismo acuerdo, en el capítulo de cooperación, acentuó una vez más el interés de cooperación en programas y/o proyectos relacionados con el sector de la ciencia y tecnología por ambos bloques. Esto conllevó que, para este mismo año, se incluyera a este sector dentro

de la Estrategia Regional 2002 – 2006, específicamente dentro del área prioritaria de apoyo a la implementación del Mercado Interno del MERCOSUR. Se debe tener en cuenta que el principal objetivo de esta área prioritaria fue el mejorar el mercado interno y apoyar a las empresas privadas del bloque regional, más allá de cualquier otro objetivo social como la seguridad alimentaria, la institucionalidad, entre otros.

Para alcanzar los objetivos antes expuestos, la Unión Europea destinó 21 millones de euros para programas y/o proyectos que permitieran al MERCOSUR aprovechar el conocimiento y tecnología proveniente tanto de Europa, así como la generada localmente. En este sentido debemos puntualizar que dentro del sector de ciencia y tecnología se planteó la integración de las instituciones estatales, empresas públicas y privadas y la academia. En tal virtud, bajo la Estrategia Regional MERCOSUR-Unión Europea 2002 - 2006 se realizaron varias actividades como talleres, cursos e implementación de proyectos que beneficiarían a los Estados miembros del MERCOSUR.

Si bien la ayuda de la UE fue vital para apalancar el sector de la ciencia y tecnología, es necesario tener en consideración que entre los principales intereses de este bloque estaban, en primer lugar, formar parte del mercado brasileño, así como de los nuevos mercados que se abrirían por la integración regional del MERCOSUR. Esto debido a que la Unión Europea veía a dicha integración como una forma de incautación del gran mercado brasileño. El segundo interés de la Unión Europea fue el de aumentar su influencia sobre este proceso de integración, y así disminuir la influencia de los Estados Unidos. Por estas dos razones la Unión Europea se convirtió en el mayor cooperante de recursos económicos y técnicos para el MERCOSUR.

Ahora bien, como se vio anteriormente, del aporte económico total no reembolsable de la Unión Europea, se destinaron 6 millones de euros para las actividades programadas y ejecutadas dentro del sector de ciencia y tecnología. Si bien este financiamiento no representa un monto elevado, tuvo un impacto importante pues permitió la integración y participación activa de los Estados Parte, así como el beneficio de los procesos de investigación y desarrollo técnico escalable. Esto sin contar que, en un primer momento, la Unión Europea también brindó asistencia técnica en el área. En contrapartida, el MERCOSUR colocó 1.3 millones de euros para dar inicio al proyecto BIOTECH a través de la Cooperación Triangular, ya que contaba con un cooperante técnica y financieramente fuerte.

La primera etapa del proyecto denominado BIOTECH contó con la realización de veinte y siete iniciativas, de las cuales cinco actividades son investigaciones y trabajos conjuntos entre los Estados Parte. Estas fueron presentadas y promocionadas a través de la plataforma digital conocida como Plataforma BIOTECSUR, que llegaría a ser una especie de matriz de desarrollo y divulgación de todas las actividades realizadas, así como reuniones, auditorías, entre otros. A través de esta la Plataforma BIOTECSUR todos los actores involucrados y sobre todo los representantes de los sectores que participaron en este proyecto y que conformaban la Comisión de Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías (CADB) podrían conocer los avances del proyecto BIOTECH.

Al contar con varios actores, ha sido evidente la existencia de problemas al momento de articularse, y una razón para esto son las evidentes asimetrías entre los cuatro países miembros del MERCOSUR. Si agrupáramos a los Estados Parte en dos grupos según sus avances en biotecnología, podemos observar que Brasil y Argentina estarían muy por delante de Paraguay y Uruguay. Y esto debido a que mucho antes de la firma de esta Cooperación Triangular, Argentina y Brasil se desarrollaron en el campo de la biotecnología con sus propios recursos, y también mediante cooperación internacional bilateral Norte – Sur. Por otro lado, también han estado presentes las dificultades en la identificación de las contrapartes institucionales, sin embargo, estas han podido sobrellevarse y continuar con la gestión de diversas acciones en beneficio de la plataforma BIOTECSUR.

Las distintas temáticas para las acciones de BIOTECH se fueron construyendo en función de los intereses comunes de los cuatro Estados Parte. Por lo tanto, los cinco proyectos de investigación biotecnológica antes mencionados con aplicación industrial estuvieron relacionadas con la cadena aviar, bovina, forestal y oleaginosas. Para la ejecución de estas acciones, el MERCOSUR gestionó una Cooperación Triangular, con el fin de que programas y/o proyectos se apalanquen y posteriormente se sustente. Este tipo de cooperación permitió mantener la configuración tripartita de dicho apoyo, es decir, una cooperación que integra dos tipos de oferentes: uno tradicional (Unión Europea) y otro emergente (MERCOSUR) y varios receptores demandantes de la cooperación (Estados Parte).

A través de la Cooperación Triangular el programa BIOTECH logra adquirir un respaldo técnico y financiero por parte de la Unión Europea y al mismo tiempo un complemento de la Cooperación Sur – Sur Regional entre los Estados Parte y los distintos actores estatales, académicos y de empresa que fueron integrados. Por esta razón, se puede afirmar que el resultado de la Cooperación Triangular en los proyectos de BIOTECH fue el apalancamiento

y arranque exitoso que se logró. Esto debido a que en esta primera fase para potenciar la biotecnología se necesitaba de recursos técnicos, tecnológicos y económicos fuertes, ya que en sí la biotecnología es un campo costoso.

Al concluir el programa BIOTECH, el MERCOSUR llegó a la conclusión que esta fue una iniciativa que sentó las bases para continuar potenciando el desarrollo común biotecnológico del bloque regional. Es decir, que se logró cumplir con los principales objetivos planteados con los que inicio BIOTECH. Pero el éxito de BIOTECH no se debió solo a la Cooperación Triangular, sino también a la complementariedad que esta fue con la Cooperación Sur – Sur Regional. Una cooperación que fue fortalecida con el actuar de Argentina al empujar constantemente a los Estados Parte a la ejecución y el apoyo al programa BIOTECH. En otras palabras, el resultado logrado a través de la Cooperación Sur – Sur Regional en BIOTECH fue el mejoramiento del proceso de integración, un intercambio de ideas, soluciones, experiencia y tecnologías con el fin de alcanzar objetivos compartidos pese a las asimetrías existentes.

Tan satisfactorios fueron los resultados de BIOTECH que el MERCOSUR volvió a ejecutar un segundo programa denominado BIOTECH II. Un programa que nació de una Cooperación Triangular netamente financiera, ya que según el análisis documental en este no existió una cooperación técnica y transferencia de conocimientos entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Es así como, se ha concluido que en esta segunda Cooperación Triangular permitió la continuidad de la plataforma BIOTECSUR y su programa BIOTECH II por un periodo de tres años y medio, es decir hasta el 2017. A partir de este año, el MERCOSUR no logró concretar un convenio de financiamiento con la Unión Europea para continuar con sus iniciativas regional de biotecnología. Por lo que empieza el decline de los esfuerzos para potenciar el campo de la biotecnología en la región, situación que se agrava por una situación de pandemia a finales del 2019. De aquí en adelante solo se puede ver que la plataforma BIOTECSUR entro en un estado de *stand by*, sostenida actualmente por la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT), pero sin ningún programa o proyecto en marcha.

Esta realidad hace que se reflexione en lo importante de crear programas y/o proyectos que puedan llegar a ser sostenibles a mediano plazo. Si bien es cierto la Cooperación Triangular y la Cooperación Sur – Sur Regional pueden contribuir con recursos técnicos y/o financieros para potenciar el desarrollo de un sector, en nuestro caso el biotecnológico, no alcanza solo para el arranque. Por esta razón cuando se hable de potenciar el sector de la biotecnología a

través de programas y proyectos es recomendable pensar en aquellos temas, aspectos de común interés pero que puedan alcanzar su propia sostenibilidad y sustentabilidad económica, y porque no, también técnica.

Bibliografía

- Abdenur, Ethel. 2007. "The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices" En *International Affaire Working Paper* 2007-06.
- Ailes, C. 1988. *Latin American Cooperation in Science and Technology, Final Report prepared for National Aeronautics and Space Administration*. Science and Technology Policy Program. Technical note STPP-TN-3164-4
- Antal, Edit. 2008. "Interacción entre política, ciencia y sociedad en biotecnología: La regulación de los organismos genéticamente modificados en Canadá y México". *Norteamérica*, 3/1, 11-62. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502008000100002&lng=es&tlng=es.
- Ayllón, Bruno. 2013. *La cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subvención o adaptación de la cooperación internacional?* Editorial IAEN. ISBN: 978-9942-950-154
- Ayllón, Bruno. 2015. "La cooperación sur-sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta". *Anuario de Integración*, (11) 134-170.
- Balassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration*, Westport, Conn., Greenwood Press
- Barbé, E. 1995. *Relaciones Internacionales*. Madrid, España.
- Beaver, D. y Rosen, R. 1978. "Studies in Scientific Collaboration: Part I. The professional origins of scientific coauthorship". *ScientometricsI*, 65-84.
- Benzi, Daniele y Ximena Zapata. 2013. "Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva Cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela Bolivariana y Petrocaribe". *América Latina Hoy*, (63) 65-89.
- Bercovich, N. y Katz, J. 1990. *Biotecnología y economía Política. Estudios del caso argentino*. Buenos Aires Argentina. CEPAL.
- BID. 2012. "El nuevo regionalismo en América Latina". *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*, 27-65.
- Birle Peter. 2018. "Cooperación e integración regional en América Latina entre la globalización y la regionalización". 247-268
- Bisang, R., Campi, M., y Cesa V. 2009. *Biotecnología y desarrollo*. CEPAL. Buenos Aires/Argentina.
- Botto, Mercedes. 2015. *América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur*. Argentina. ISSN:1870-3569

- Brundtland, Gro Harlem. 1987. "Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo". *Pronunciada en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 4 de agosto de 1987.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods. Fourth edition*. New York: Oxford University Press.
- CEPAL. 2014. Integración regional hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas
- Cepeda. 2012. *Cooperación e integración regional en América Latina: el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano y la Alianza del Pacífico*. Colombia
- Chaturvedi, Sachin. 2012. "Development Cooperation: contours, evolution and scope". En *Development cooperation and emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* Londres, ZedBooks: 13-36
- CIDOB. 2013. La cooperación e integración regional en América Latina y el Caribe 2012
- Corder, S., Costa, M., Gomes, E. y Velho, P. 2002. "Mercosur: cooperación en ciencia y tecnología". *Nueva Antropología*. ISSN 0185-0636
- Corley, E. 2016. "BIOTECSUR la plataforma de biotecnología del Mercosur". *Ind. y Agric* 93(1). Tucumán. 43-46. ISSN 0370-5404
- Costa, Leite. 2012. "Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos". *Observatório Político Sul-Americano*. (3).
- Domínguez, Rafael. 2015. "El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil". *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo 2015/01*. Cátedra de Cooperación Internacional con Iberoamérica - Universidad de Cantabria.
- Donadío, L. 2013. "La construcción de la política de biotecnología en el MERCOSUR". *Revista Derecho del Estado*, (31), 191-208.
- Doval Antonio. 2015. "Los proyectos de cooperación e integración Regional en América a principios del siglo XXI". *Regional and Sectoral Economic Studies*. (15)
- Dur, A. & Mateo González, G. (2004). "¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea". *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Documento de Trabajo, N°. 233, Universidad Autónoma de Barcelona.
- ECOSOC. 2008. *Background Study for the Development Cooperation Forum*. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation.
- Escobar, Arturo. 2007. *La intención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial El Perro y la Rana. Venezuela.

- Fairlie, Alan. 2017. "Programas de Posgrado en Crecimiento Verde y Desarrollo Sostenible: una aproximación comparativa". *Educación* 50/XXVI: 67-87
- Freres, Christian. 2013. *El intercambio de conocimiento para el desarrollo a través de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Una mirada exploratoria*. Bogotá.
- Granato, L., N. Oddone y M. Panelo (2007). "Política, Economía y Energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay". *Observatorio de la Economía Latinoamericana* (84)
- GTZ/ABC. 2009. "Triangular Cooperation: new paths to development". *Informe sumario de las discusiones y experiencias presentadas en el 1.º Simposio Internacional de Cooperación Triangular*. Brasilia.
- Haas, Ernst. 1971. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing". En Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold, eds., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge. Harvard University Press. 3-44.
- Lechini, Gladys. 2009. "La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?". *Relaciones Internacionales*. (12).
- Leff, Enrique. 2005. *La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza*.
- Lengyel, M y Malacalza, B. 2010. *¿De qué hablamos cuando hablamos de Cooperación Sur-Sur? Conceptos, actores, y agenda de investigación. Un Estudio de casos*. PNUD. Flacso Argentina.
- Lopes, Marcio. 2010. *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasilia.
- Malamud, Andres. 2011. "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". *Norteamérica*. 6:2
- Malamud, Andres., y Schmitter, Philippe. 2006. "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur". *Revista de ciencias Sociales*. 181, 3-31.
- Marí, M., Estébanez, M.E., y Suárez, D. 2001. "La cooperación en ciencia y tecnología de Argentina con los países del Mercosur". *Redes* 8(17), 59-82.
- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge. University Press.
- MERCOSUR. 2019. "La cooperación Intra-MERCOSUR (2005-2015): Análisis de Siete Sectores". <https://www.mercosur.int/documento/estudio-la-cooperacion-intra-mercosur-2005-2015-analisis-de-siete-sectores-2/>

- MERCOSUR. 2019. “La cooperación Intra-Mercosur (2005-2015)”.
- MERCOSUR. 2020. “Cooperación internacional en el MERCOSUR. Modalidades”.
<https://www.mercosur.int/temas/cooperacion-en-el-mercosur/>
- MERCOSUR. 2020. “Cooperación internacional en el MERCOSUR. Objetivos y principios”.
<https://www.mercosur.int/temas/cooperacion-en-el-mercosur/>
- MERCOSUR. 2020. “En pocas palabras. ¿Qué es Mercosur?”. <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>
- MERCOSUR.2022. “Ciudadanos. Escolar. ¿Qué es el MERCOSUR?”.
<https://www.mercosur.int/ciudadanos/estudiar/escolar/>
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca. Nueva York. Cornell University Press.
- Moreno, F., Peñaherrera, D., y Domínguez K. 2017. “Cooperación entre la Unión Europea y América del Sur: enfocado en la I+D+i”. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5826/582661257007/html/index.html>
- Muñoz, E. 2014. “Biotecnología, sociedad y economía: Una visión personal”. *ARBOR* 190-768. a147. ISSN-L: 0210-1963
- Muñoz, M. 2012. *Biotecnología*. Buenos Aires/Argentina. Universidad Nacional de Quilmes. ISBN 978-987-558-255-2
- Oddone, N. y Perrotta, D. 2012. “Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: piano piano si va lontano”. *De la Diversidad a la Consonancia: La Cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México.
- Oddone, N., y Perrotta, D. 2014. “Cooperación Sur – Sur en el MERCOSUR: piano piano se va lontano”. <https://www.researchgate.net/publication/271645984>
- Ojeda, Tahina. 2015. La cooperación Sur-Sur Latinoamericana en el Periodo 2000-2011: el reimpulso de una modalidad de cooperación desde y para el Sur. Tesis de Doctorado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Ojeda, Tahina. 2019. “Introducción”. En *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)*. CLACSO. Argentina
- ONU. 2012. “Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular”. Nueva York
- Pauselli, Gino. 2012. “Teorías de las relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa”. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. 1 (2): 72-92
- Peña, Félix. 1998. “El desarrollo institucional del Mercosur”. En *AAVV, Comunidad andina y Mercosur. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*. 95-114. Bogotá

- Perrotta, D. 2010. “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR”. Argentina.
- PIFCSS y SEGIB. 2013. “Informe del Seminario-Taller: Cuestionario para el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013: Revisando el Tratamiento de las Cooperaciones Triangular y Regional”. Celebrado en Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2013. *PIFCSS y SEGIB*. Montevideo-Madrid. 34
- PNUD. 2020. “Cooperación Sur-Sur”. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/development-impact/south-south-cooperation.html>
- Prado, Lallande J.P. 2016. “La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana”. En Saggiore García. *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. 41-65
- Prado, J. O., y Rodríguez, P. 2013. “Cooperación Sur-Sur como promotora de la integración latinoamericana”. En Rodríguez, Manuel. *Tendencias hacia la regionalización mundial en el siglo XXI*. México. 241-264
- Ranucci, Marta. 2016. La cooperación sur-sur como una nueva dimensión de la política exterior brasileña en el gobierno de Lula: una aproximación constructivista. Tesis Doctoral. España
- RECyT. 2020. “Presentación RECyT”. <https://www.recyt.mercosur.int/index.php/institucional/presentacion>
- RECyT. 2020. “Presentación”. <https://www.recyt.mercosur.int/index.php/institucional/presentacion>
- RECyT. 2021. “Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología”. <https://www.recyt.mercosur.int/index.php>
- Sanahuja, José Antonio. 2009. *Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)., 11-54. ISBN 980-317-196-8.
- Savendoff, Willian. 2012. *Global Government, Mixed Coalitions and the Future of the International cooperation*. Washington: Center for global development
- Schmitter, Philippe C. 2007. “Regional Cooperation and Regional integration: Concepts, Measurements and a Bit of Theory”. <https://bit.ly/2ZXYFxF>
- Sebastián, J. y Benavides, C. 2007. “Naturaleza y características de la cooperación científica y tecnológica internacional”. *Ciencia, tecnología y desarrollo*. España.

- SEGIB. 2011. “Informe de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011”. Madrid.
- SEGIB. 2012. “Informe de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012”.
- SEGIB. 2015. “Informe de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Madrid.
- SEGIB. 2013. “Informe de la cooperación Sur Sur en IBEROAMÉRICA”.
- Sandholtz, W y Stone S. 1998. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press.
- Sotillo, Lorenzo. 2014. *El auge del Sur en un mundo turbulento. En Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. España. 7-17*
- Velho, L. 2000. “Redes Regionales de cooperación en CYT y el Mercosur”. *Redes* 015(7). 112-130. Argentina.
- Velín, María Auxiliadora. 2018. *Análisis Crítico del Programa de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB*. Ecuador
- Zurbriggen, C. y Gonzáles M. 2010. *Análisis de las iniciativas MERCOSUR para la promoción de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. CEFIR.