

UNIVERSIDAD SIGLO 21



Trabajo Final de Grado

Licenciatura en Relaciones Internacionales

**"Dinámicas de Cooperación Internacional respecto a
la Trata y el Tráfico de Personas: proyectos del
Mercosur con el BID y la AECID durante el período
2008-2013"**

Alejandra Inés Carli

VRIN03869

Julio de 2019

Índice

Agradecimientos.....	5
Dedicatoria	6
Resumen Ejecutivo/Abstract.....	7
Introducción.....	9
Fundamentación Teórica – Marco Conceptual.....	18
Marco Metodológico.....	25
Capítulo I: Antecedentes de la Cooperación Internacional del Mercosur en la dimensión de la lucha contra la Trata de Personas.....	28
1.1 Caracterización y antecedentes de la CI del Mercosur.....	28
1.2 Antecedentes de la relación de Cooperación del Mercosur con el BID y la AECID.....	31
1.2.1 Antecedentes de la relación de Cooperación entre el Mercosur y el BID.....	31
1.2.2 Antecedentes de la relación de Cooperación entre el Mercosur y la AECID.....	31
1.3 Antecedentes de la Cooperación Internacional en la lucha contra la Trata de personas.....	32
1.4 Conclusiones del Capítulo.....	35
Capítulo II: Contexto de la Cooperación Internacional del Mercosur, el BID y la AECID.....	37
2.1 Características de la Cooperación Internacional en materia de trata de personas del Mercosur, el BID y la AECID.....	38

2.2 Presentación del Proyecto “Estrategia Regional de lucha contra la trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual en el Mercosur” (PAIR-BID).....	41
2.3 Presentación del proyecto “Fortalecimiento de la Institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur” (Mercosur/AECID).....	42
2.4 Conclusiones del capítulo.....	44
Capítulo III: Caracterización y dinámicas de Cooperación Internacional en el Proyecto PAIR-BID	45
3.1 Características generales del Proyecto.....	45
3.2 Actores e instituciones participantes.....	47
3.3 Forma en que se canaliza la cooperación.....	49
3.4 Tipo y destino de la cooperación.....	49
3.5 Proceso de desarrollo del proyecto, actuación y sincronización de los actores participantes	49
3.6 Conclusiones del capítulo.....	52
Capítulo IV: Caracterización y dinámicas de Cooperación Internacional en el Proyecto Mercosur-AECID.....	53
4.1 Características generales del Proyecto.....	53
4.2 Actores e instituciones participantes.....	54
4.3 Forma en que se canaliza la cooperación.....	55
4.4 Tipo y destino de la cooperación.....	55
4.5 Proceso de desarrollo del proyecto, actuación y sincronización de los actores participantes	56
4.6 Conclusiones del capítulo.....	58
Capítulo V: Eficacia de la Ayuda.....	60
5.1 Apropiación.....	61

5.1.1 Estrategia Regional de lucha contra el tráfico y la trata de niños niñas y adolescentes para fines de explotación sexual en la frontera del Mercosur.....	61
5.1.2 Mecanismo de Articulación para la Atención a mujeres en situación de trata internacional.....	62
5.2 Alineación.....	62
5.3 Armonización.....	63
5.4 Mutua responsabilidad.....	63
5.5 Gestión orientada a resultados.....	64
5.6 Conclusiones del capítulo.....	66
Conclusiones.....	68
Anexo I: Acordo Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Mercosul	72
Anexo II: Decisión N° 32/12 del CMC: Mecanismo de Articulación para la Atención a mujeres en situación de trata internacional.....	78
Bibliografía	83

Agradecimientos

A la Universidad Siglo 21, por la oportunidad de desarrollar esta investigación y a las docentes Paola Baroni y Claudia Guevara; por su asesoramiento constante en el transcurso de la misma.

A Claudia Giménez, de la Unidad Técnica de Cooperación Internacional del Mercosur, a Antonio José Ángel Motti, responsable de la implementación del programa PAIR Mercosur, y a José Manuel Grima, responsable en Argentina de la implementación del mismo proyecto; por el invaluable aporte de información, vital para esta investigación y la predisposición constante a lo largo de la realización de este trabajo.

Dedicatoria

Dedico este trabajo:

A mi familia en general y en especial a mi esposo y mis hijas que me brindaron su apoyo y amor incondicional durante este proceso de desafío y crecimiento, y a mis padres, mi mamá que me acompaña diariamente con sus consejos y contención y mi papá que me acompaña desde el cielo.

A Patricia y Nadia del Centro de Aprendizaje Universitario de la Universidad Siglo 21 de Miramar; por el acompañamiento en cada etapa de mi carrera.

Resumen Ejecutivo

La Cooperación Internacional en el escenario post Guerra Fría ha cambiado sustancialmente, de un esquema en el que la seguridad y la economía eran los temas principales a uno en el que adquieren relevancia nuevas problemáticas globales. La trata y el tráfico de personas, entonces, obtuvieron un nuevo protagonismo como desafíos transnacionales. A su vez, los organismos multilaterales se convirtieron en actores emergentes para el tratamiento de estas nuevas temáticas sociales a la par de los Estados. En este marco, el presente trabajo apuntó a analizar las Dinámicas de Cooperación Internacional y su eficacia en la prevención, atención y erradicación de la Trata y Tráfico de Personas tomando como unidad de análisis al Mercosur en su relación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el período 2008-2013. Se eligió centrar el análisis en el Mercosur por su rol integrador de políticas públicas, complementarias de las de los Estados Partes, en la lucha contra las nuevas amenazas. Se proyectó, entonces, analizar las características que adoptan las dinámicas de cooperación internacional para responder al problema de la trata y el tráfico de personas, en este caso con la implementación de dos proyectos de cooperación internacional que el Mercosur formalizó con esos organismos multilaterales: el Proyecto de Apoyo a la Estrategia de Lucha contra la Trata y Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes con fines de explotación sexual en el Mercosur, financiado por el BID; y el Proyecto de Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur, financiado por la AECID. Asimismo, se procuró establecer si las dinámicas de cooperación estudiadas han resultado eficaces o no, de acuerdo a los parámetros establecidos en los Foros de Alto Nivel para la Eficacia en la Ayuda. El trabajo se abordó metodológicamente como una investigación de tipo descriptiva y exploratoria, ya que se trató de un tema poco analizado para lo cual se recurrió al análisis documental y la triangulación de datos.

Palabras Clave: Mercosur, BID, AECID, Cooperación Internacional, Trata y Tráfico de Personas.

Abstract

International Cooperation in the post Cold War scenario has changed substantially, from a scheme in which security and economy were the main issues to

one in which new global issues become relevant. Trafficking and human trafficking, then, gained a new prominence as transnational challenges. In turn, multilateral organizations became emerging actors for the treatment of these new social issues along with the States. In this framework, the present work aimed to analyze the Dynamics of International Cooperation and its effectiveness in the prevention, attention and eradication of Trafficking and Trafficking of Persons taking Mercosur as a unit of analysis in its relationship with the Spanish Agency for International Cooperation. Development (AECID) and with the Inter-American Development Bank (IADB) in the period 2008-2013. It was chosen to focus the analysis on Mercosur for its integrating role of public policies, complementary to those of the States Parties, in the fight against new threats. It was projected, then, to analyze the characteristics adopted by international cooperation dynamics to respond to the problem of human trafficking and trafficking, in this case with the implementation of two international cooperation projects that Mercosur formalized with these multilateral organizations: Project to Support the Strategy to Combat Trafficking and Trafficking of Children and Adolescents for the purpose of sexual exploitation in Mercosur, financed by the IDB; and the Project to Strengthen Institutionalality and the Gender Perspective in Mercosur, financed by the AECID. Likewise, an effort was made to establish whether the cooperation dynamics studied have been effective or not, according to the parameters established in the High Level Forums for Aid Effectiveness. The work was approached methodologically as a descriptive and exploratory type of research, since it was a little analyzed topic for which documentary analysis and data triangulation were used

Keywords: Mercosur, IDB, AECID, International Cooperation, Trafficking and Trafficking in Persons.

Introducción

Desde finales del Siglo XX y especialmente en esta última década, las cuestiones sociales vinculadas a las nuevas amenazas transnacionales se incorporaron a la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales. Los cambios en las modalidades tradicionales de Cooperación Internacional permitieron el surgimiento de diferentes dinámicas de cooperación, con mayor participación de nuevos actores regionales y el enfoque en temáticas apartadas del ámbito económico que se abren a los nuevos delitos transnacionales como eje de su proyección cooperativa (Mendoza y Mestre, 2012).

A partir de entonces, la importancia adquirida por los desafíos globales demostró la magnitud que adquiere la cooperación internacional cuando las perspectivas nacionales o regionales no son suficientes. Se hizo necesario contar con nuevas perspectivas y nuevos actores en las dinámicas de cooperación que debieron adaptarse al contexto actual para abordar los desafíos emergentes (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018).

En palabras de la CEPAL (2018: p.10)

Los diferentes retos de América Latina y el Caribe solo podrán abordarse si la acción local se complementa con una agenda de alianzas internacionales. Para hacer frente a problemas locales y mundiales es necesario un enfoque integral de las alianzas. Para ampliar el conjunto de instrumentos y mecanismos para el desarrollo social y económico es necesario poner en marcha un proceso en el que participen diferentes países, múltiples actores y socios, incluido el sector privado, los bancos de desarrollo, los gobiernos locales, las fundaciones y la sociedad civil.

Ante esto, el sistema internacional y en especial el Mercosur, empezaron a adoptar dentro de su agenda de cooperación el tema de la Trata y el Tráfico de Personas como desafío global.

Resulta necesario, entonces, abordar la investigación de estas nuevas aristas de cooperación en las que los actores internacionales se relacionan de diferente manera, así como su eficacia en las diversas dimensiones. Esto supondrá identificar a los actores e instituciones que intervienen en las relaciones, ya sea como emisores o receptores de la ayuda. Por otro lado, implicará analizar de qué tipo de cooperación se habla al referir a estas relaciones: Cooperación Sur-Sur (CSS) en ambos casos (Unidad Técnica de Cooperación Internacional del Mercosur,UTCI, 2018). También se necesitará conocer cómo se canaliza la ayuda: si ha sido efectuada a través de los

Organismos Internacionales intervinientes, de los Estados o de Instituciones receptoras de forma privada y en este sentido se intentará determinar si los resortes cooperativos fueron bilaterales o multilaterales, centralizados o descentralizados (Pérez Rodríguez, 2013). También, resulta importante conocer el destino de la ayuda. Asimismo, es relevante tener en cuenta la coordinación de los programas a ejecutar: cómo se desarrollaron los diferentes proyectos y cómo ha sido el proceso. En otras palabras, se procurará entender cómo ha sido la sincronización entre los actores, la actuación de cada uno y el proceso de toma de decisiones (Correa 2012; Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), 2016).

Si bien sabemos que la trata y tráfico de personas no son eventos recientes, su abordaje como delito transnacional adquiere relevancia luego de la caída del Muro de Berlín, cuando se comienzan a visualizar los nuevos desafíos globales (Mendoza y Mestre, 2012). Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017), alrededor de 25 millones de personas son víctimas de trata en el mundo y la actividad genera más de 150 mil millones de dólares ilegales al año. El mismo estudio estima que una de cada cuatro víctimas (25%) es menor de edad, mientras que el 71% de las víctimas son de género femenino. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC por sus siglas en inglés, 2016) detectó trata en 106 países y territorios, siendo el tráfico para explotación sexual, trabajos forzados y mendicidad los motivos más comunes. El 13% de las víctimas de la trata de personas detectadas en Europa Central y occidental provienen de países de América del Sur y el 66% de las víctimas de trata de personas identificadas en países de América Latina son mujeres, el 13% niñas, el 12% hombres y el 9% niños.

El área abarcada por el Mercosur resulta una región de origen y destino, con la existencia de circuitos y rutas de trata que la establecen como abastecedora de personas hacia diferentes países y regiones y con diversos fines. Predomina en este mercado el tráfico de mujeres y de niños, niñas y adolescentes, especialmente para la explotación sexual en diferentes destinos: Europa, Estados Unidos y Asia, siendo España uno de los destinos principales de la trata de víctimas provenientes de la región (Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM), 2012)

El Mercosur fijó su mirada en esta problemática a partir del año 2001, con la Declaración de Asunción sobre tráfico de personas. Hasta entonces, se abordaba este

delito desde la protección de derechos transversales: derechos de la mujer, derechos del niño, derechos de las personas migrantes (IPPDH, 2016).

El tratamiento del tema para el Mercosur se halla normativamente enmarcado dentro de los lineamientos internacionales del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños del 15 de noviembre del 2000 (Protocolo de Palermo) y se complementa con las prerrogativas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Acta de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (RMI), N° 3, 2012).

Define a la trata de personas como la captación, el traslado, el transporte, la acogida o la recepción de una persona utilizando como recursos la violencia, las amenazas, el engaño, el rapto, el abuso de poder o abuso de la situación de vulnerabilidad o cualquier mecanismo de coacción con el fin de someterla a explotación y obtener un lucro con su actividad. (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2000)

Con el fin de combatir este delito, las autoridades del Mercosur fueron implementando a lo largo de los años numerosas acciones entre las que se destacan la iniciativa Niño Sur del año 2005; el Plan de Acción del Mercosur para la lucha contra la Trata de Personas, en el año 2006; la Guía de buenas prácticas en relación a la asistencia jurídica en materia de trata de personas entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, del año 2007; además de numerosas campañas de concientización y talleres sobre el tema que fueron perfilando la acción del organismo hacia la implementación de políticas de mayor alcance (IPPDH, 2016).

Sin embargo, el Mercosur entendió que para combatir las nuevas amenazas internacionales era necesario ampliar la acción a resortes de Cooperación Internacional que fortalezcan las capacidades de sus Estados Parte para abordar temas socialmente relevantes que afectaban a la región, como la trata y tráfico de personas. Con el deseo de incrementar los niveles de integración regional a través de la implementación de una lucha conjunta contra este tipo de problemáticas globales, promovió la ejecución de proyectos con el respaldo de diferentes organismos internacionales y otros países cooperantes en distintas áreas (Mercosur, 2019).

Así, en 2008, puso en marcha por primera vez, dos proyectos de Cooperación Internacional para luchar contra la trata y el tráfico de personas. El primero de ellos fue la **Estrategia Regional de lucha contra el tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual en el Mercosur** (en adelante PAIR-

BID), con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trató de un Proyecto de Cooperación Técnica del BID, finalizado en 2013, hacia la iniciativa Niño Sur¹. Abordó la implementación de una estrategia regional de lucha contra la violencia y explotación sexual sobre niños, niñas y adolescentes y tráfico para esos fines en 15 ciudades gemelas de las fronteras entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay con el objetivo de prevenir, atender y erradicar la trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual en el área del Mercosur, mediante la cooperación y los acuerdos entre los Estados Parte para proteger sus derechos. El segundo, también finalizado en 2013, formalizado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el marco de las actividades de la RMAAM, se denominó **Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur** (en adelante Mercosur-AECID), y en su cuarto eje de acción apuntó a la generación de un protocolo de detección, intervención, rescate y reintegración para mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual², implicando la adopción de políticas públicas conjuntas entre los países del Mercosur para arribar a un tratamiento efectivo de la problemática en la región. Constituye un proyecto de cooperación técnica financiado por la AECID y ejecutado por el propio Mercosur, a través de la acción de la RMAAM y sus organismos dependientes. (BID, 2007b; Correa, 2017; IPPDH, 2016; Mercosur-AECID, 2010; PAIR Mercosur, 2014).

Si bien la relación cooperativa entre el Mercosur y el BID data de 1992, las características de las estrategias de cooperación implementadas entre ambos organismos fueron variando, al compás de los cambios operados en el ámbito internacional, desde el interés prioritario de ambos por potenciar el desarrollo económico de la región a la incorporación de un interés común por atacar las desigualdades sociales que promueven el crecimiento de delitos como la trata y tráfico de personas (Ayllon Pino, 2008). La relación con la AECID, sin embargo, es más reciente y surge con la firma del Memorándum de Entendimiento en 2008, con el fin de potenciar el desarrollo económico, pero también social, contribuyendo a la

¹ Iniciativa dependiente de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADH)

² El proyecto abarca acciones en cuatro ejes diferentes dentro de la temática de perspectiva de género: Fortalecimiento de la Institucionalidad de la RMAAM; Comparación a escala regional de los indicadores de violencia doméstica basada en género; Promoción de la participación política de las mujeres en el ámbito del Mercosur y en cada país miembro; y Promoción de la lucha contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual (RMAAM, 2012)

generación de mayores niveles de cohesión y reducción de asimetrías entre los Estados Parte del Mercosur (AECID, 2012).

Por todo lo expuesto, para delinear la presente investigación, se parte de la premisa de que por sí mismos los Estados son incapaces de brindar soluciones a los delitos transnacionales que los aquejan y por ello, dadas las características de la trata y tráfico de personas, el Mercosur recurre a la Cooperación Internacional como la estrategia más viable para su tratamiento, con la participación de organismos internacionales como el BID y la AECID.

La preocupación sobre las dinámicas de cooperación internacional en el nuevo milenio y frente a las nuevas amenazas constituye uno de los temas prioritarios de la agenda internacional. La elaboración de un estudio que aborde esta temática en la dimensión de la trata de personas resulta un tema relevante en el ámbito de las Relaciones Internacionales ya que ha sido poco investigado. Analizar la acción del Mercosur en este sentido contribuirá a comprender de mejor manera el nuevo rol de los Organismos Internacionales en el escenario de cooperación actual.

Para arribar a un análisis completo del tema se buscará establecer no sólo las características de las dinámicas de cooperación sino también su eficacia en la relación bajo estudio, teniendo en cuenta los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Estos principios, establecidos en los diversos Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Paris 2005, Accra 2008 y Busán 2011), permitirán reconocer en qué medida han resultado eficaces las dinámicas observadas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2005). Hablar de apropiación, implicará conocer cuál ha sido el nivel en el que los actores han ejercido autoridad sobre sus políticas y estrategias y cómo coordinaron acciones de desarrollo conjuntas. Al analizar los niveles de alineación se observará el modo en que los donantes basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo de los actores receptores. En tanto, analizar el grado de armonización, implicará conocer de qué manera las acciones de los donantes son coordinadas, transparentes y colectivamente eficaces. Estudiar la gestión orientada a resultados, significará observar cómo los actores administran los recursos y los orientan a la consecución de los resultados esperados. Finalmente, por mutua responsabilidad, se entenderá cómo donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo (Declaración de París, 2005).

El presente trabajo espera responder cuáles han sido las dinámicas de cooperación respecto a la prevención, atención y erradicación de la trata y el tráfico de personas, entre el Mercosur y el BID y la AECID, y su eficacia entre 2008 y 2013.

Se elige centrar el análisis en el Mercosur dado que se enfatiza en su rol integrador de políticas públicas complementarias de las de los Estados Partes, considerando que resulta novedoso en el abordaje de este tipo de estudios, ya que por lo general se toma como unidades de análisis a los Estados. Por su parte, los proyectos que se abordarán son los únicos de su tipo que el Mercosur pone en marcha con el BID y la AECID respecto a la trata y tráfico de personas y resultan componentes fundamentales de la estrategia del Mercosur en la lucha contra estos delitos transnacionales; otros proyectos con estos organismos no están orientados al abordaje de esta dimensión. (IPPDH, 2016)

Asimismo, el recorte temporal se remite al período de vigencia de dichos proyectos: desde el año 2008 al año 2013, en ambos casos.

El cambio en las modalidades de cooperación internacional, en el que se priorizan las relaciones horizontales y adquieren un amplio protagonismo los Organismos Internacionales resultan temas de relevante interés. Por ello, resulta de suma importancia el análisis de las características que adquieren las dinámicas de Cooperación Sur Sur (CSS) y Cooperación Sur Sur Regional (CSSR) y su eficacia, para lo cual se tomarán, como medios, los casos presentados precedentemente.

Estudiar las dinámicas de cooperación en este caso, implicará comprender cómo se presentan en cada caso los rasgos de la CSS y de la CSSR. Supondrá conocer los medios de canalización de la ayuda, su eficacia en las diversas dimensiones, la coordinación de las acciones entre los actores involucrados arribando a la comprensión de las formas que adoptan estas modalidades en los casos bajo estudio (Correa, 2017).

El tema cuenta con una importante cantidad de documentos, artículos, datos estadísticos e informes que permiten poder llevar a cabo el trabajo sin mayores dificultades. Sin embargo, si bien las temáticas cooperación internacional, tanto Sur-Sur como Sur-Sur Regional y Trata de Personas han sido ampliamente analizadas desde diferentes perspectivas teóricas y enfoques académicos, no abundan estudios que enfatizan en las estrategias específicas de nuestra unidad de análisis con respecto a estos delitos.

La Cooperación Internacional como herramienta para abordar la problemática de tráfico y trata de personas es un tema de reciente aparición en los estudios académicos y, de hecho, no existen trabajos de investigación abocados a este tema. No se ha encontrado mucho material en el que se traten específicamente los proyectos evaluados. Por esto, la mayor parte de las lecturas aportan información superficial del tema, salvo los documentos de los Organismos Internacionales intervinientes: Mercosur, BID y AECID, los cuales son los que mayor información brindarán en cuanto a las particularidades que en cada caso se pretende analizar.

Una de las líneas de investigación halladas en la búsqueda de datos, analiza la evolución del Mercosur desde un acuerdo comercial regional a una institución internacional con una amplia agenda en temas sociales propios de los avances contemporáneos y las variaciones en las propuestas teóricas de las Relaciones Internacionales, omitiendo el abordaje de las alternativas de cooperación regional del Bloque en materia de Trata de Personas. Autores analizados dentro de esta línea son Ayllon Pino (2008) y Mendoza y Mestre (2012).

En relación a la temática de Trata de Personas en el Mercosur, la línea investigativa más común da cuenta de la importancia del tema Trata de Personas pero no lo hace desde la perspectiva de la Cooperación Internacional como herramienta eficaz en el combate contra éste. Asimismo, dentro de las líneas investigadas se plantean de manera genérica las iniciativas alcanzadas por el Mercosur, pero no se investigan estrictamente las dinámicas de cooperación entre el Mercosur y otros Organismos Internacionales para el abordaje de este tema. En esta línea, la recopilación de instrumentos del Mercosur realizada por el IPPDH (2016) también resulta un aporte importante, pero este trabajo no representa un análisis sino una mera enumeración de los mismos que si bien puede servir como base no revela datos sustanciales en relación a las dinámicas de cooperación implementadas ni sus resultados.

De lo expuesto se desprende que las variables de investigación que guiarán este estudio son las dinámicas de cooperación internacional en la lucha contra la trata y tráfico de personas en el Mercosur, como variable independiente y la eficacia de la cooperación internacional en la materia como variable dependiente. Sus indicadores permitirán, por un lado, analizar las características y objetivos de las políticas de cooperación internacional implementadas por el Mercosur en relación a la dimensión escogida, cantidad y tipo de actores e instituciones intervinientes en la

implementación de los proyectos PAIR-BID y Mercosur-AECID, montos destinados a la ejecución de los mismos, cantidad de donantes y receptores de la ayuda en cada caso, tipos de cooperación destinada a la ejecución de los proyectos y tipos de canalización de la cooperación en cada caso. Por otra parte, indicarán el grado de coordinación institucional aplicado a la ejecución de los proyectos, el nivel de apropiación por parte de los socios de las políticas de cooperación en materia de trata y tráfico de personas, el grado de alineación de la ayuda global con las estrategias regionales en cada caso bajo estudio, el nivel de armonización de las actividades ejecutadas por los actores intervinientes, el grado de orientación a los resultados de las acciones de los participantes y el nivel de mutua responsabilidad presentado por los actores en el alcance de los proyectos.

El estudio de las dinámicas de cooperación internacional y su eficacia, a través del análisis de los proyectos de Cooperación Internacional establecidos entre el Mercosur, el BID y la AECID como actores emergentes en la lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, no ha sido abordado hasta el momento y constituye el objetivo general de la investigación. El desarrollo de su investigación puede resultar un importante aporte ante el vacío académico en la temática, que el presente trabajo pretende comenzar a abarcar, apuntando a iniciar el debate y la inquietud para el desarrollo de futuras investigaciones al respecto.

Para dar respuesta al problema de investigación planteado, el trabajo será estructurado en cinco capítulos, respondiendo a los objetivos de investigación específicos. El primer capítulo versará sobre las características y antecedentes de la Cooperación Internacional del Mercosur en la atención, prevención y erradicación del tráfico y la trata de personas, permitiendo la contextualización del tema partiendo desde los antecedentes de la Cooperación Internacional del Mercosur en general, los antecedentes de la relación con el BID y la AECID hasta llegar a los antecedentes de la lucha contra la trata y el tráfico de personas. El desarrollo del capítulo apuntará a alcanzar el objetivo específico de describir las características y los objetivos de las políticas de cooperación internacional del Mercosur respecto a la trata y tráfico de personas.

El segundo capítulo, sobre el mismo objetivo del anterior, permitirá establecer el contexto de las dinámicas de cooperación en la relación entre el Mercosur, el BID y la AECID desde la descripción de los objetivos de Cooperación Internacional de los tres organismos y la manera en que arribaron a la firma de los acuerdos que ponen en

marcha los resortes cooperativos entre ellos, caracterizando los proyectos bajo análisis.

Los capítulos tercero y cuarto se enfocarán en los objetivos de describir los actores, las instituciones y la forma de canalizar la cooperación en la implementación de los proyectos, así como analizar el tipo y destino de las dinámicas de cooperación estudiadas, y analizar su coordinación, es decir, cómo se desarrollaron, como fue la sincronización entre las instituciones y cómo fue la actuación de cada participante. El primero lo hará respecto del Proyecto PAIR-BID y el segundo respecto del Proyecto Mercosur-AECID.

Finalmente, el quinto capítulo responderá al objetivo de analizar el grado de Eficacia en la Ayuda en base a los Foros de Alto Nivel de París (2005), Accra (2008) y Busán (2011) en base al cotejo del nivel de cumplimiento de los cinco principios de la eficacia en el marco de los proyectos PAIR-BID y Mercosur-AECID.

Fundamentación Teórica – Marco Conceptual

La mayoría de las organizaciones internacionales existentes en la actualidad optan por establecer resortes de cooperación internacional, cuyo proceso habitualmente comienza adoptando posiciones comunes a los Estados Parte que van definiendo las líneas de acción respecto a los temas que consideran prioritarios (Mercosur, 2019).

De este modo, los resortes de Cooperación Internacional impactan en el interior de los Organismos Internacionales y se configuran como los mecanismos más efectivos para producir acciones conjuntas entre los Estados. En el caso del Mercosur, la política de Cooperación Internacional del Organismo se encuentra contemplada desde sus inicios. A través de la Decisión N° 10/91, el Consejo del Mercado común (CMC), órgano responsable de la conducción política del organismo (Tratado de Asunción, Art. 10°, 1991), delega en el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Mercosur (Tratado de Asunción, Art. 13°, 1991), la facultad de aprobar los proyectos de cooperación técnica internacional. La rapidez con que el bloque inició sus relaciones de cooperación con otros organismos, países y grupos de países, hizo necesario el encuadre de un marco institucional que favoreciera la organización del organismo en la materia y en el año 1992, bajo la órbita del GMC, se constituye el Comité de Cooperación Técnica (CCT). En 1997, el GMC aprobó la Resolución N° 77/97 que establecía las competencias específicas del CCT y el procedimiento que este seguía a la hora de adoptar acciones de cooperación técnica internacional, los cuales apuntaban a profundizar las relaciones que permitieran incrementar la transferencia, incorporación y desarrollo de conocimientos para favorecer la integración y el desarrollo económico. Las variaciones en la agenda regional potenciaron, en los años que siguieron, el surgimiento de iniciativas que fueron otorgando a la cooperación internacional un mayor protagonismo. En el año 2005, el GMC aprobó la Resolución 57/05, Reglamento del Comité de Cooperación Técnica y procedimientos para la Cooperación en el Mercosur, que ordena el funcionamiento del CCT y sistematiza los procedimientos para la evaluación y aprobación de los proyectos de cooperación técnica. Esta reglamentación continuó vigente hasta que a través la Decisión N° 23/14 del CMC, se retomaron todos los instrumentos anteriores en una única normativa. (UTCI, 2018)

El Mercosur define a la Cooperación Internacional como una herramienta transversal para el fortalecimiento de los procesos de integración regional, sobre lo

cual hace foco prioritariamente (Decisión CMC N° 23, 2014). Las modalidades bajo las cuales prevé la concreción de acciones de Cooperación Internacional identifican:

- La Cooperación Intra Mercosur, que implica la asociación de dos o más Estados Partes evitando superposiciones con iniciativas de cooperación bilateral entre los países.
- La Cooperación Extra Mercosur, desarrollada a través de la asociación y aporte de terceros países, procesos de integración, Organismos Internacionales o asociaciones regionales.

Estas modalidades suponen la adecuación de los resortes de Cooperación del Mercosur a sus principios generales que implican: la adecuación con las prioridades de cooperación del bloque; solidaridad, encaminada al alcance de los objetivos de desarrollo de todos los participantes del proyecto; respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los países; horizontalidad; no condicionalidad; consenso; equidad; beneficio mutuo. También implican complementariedad con los objetivos y políticas del Mercosur; respeto a las particularidades culturales, históricas e institucionales de los socios en la identificación y formulación de los programas y proyectos de cooperación; protagonismo de los actores locales; optimización de la asignación de recurso; acceso a la información y gestión centrada en el cumplimiento de los resultados objetivamente verificables establecidos por las partes para cada proyecto (Decisión CMC N° 23, 2014, art 2°)

Mientras el Mercosur reconoce en los mecanismos de la cooperación internacional una herramienta para fortalecer los procesos de integración del bloque y sobre esta base generar el desarrollo de los Estados Parte, desde otros organismos internacionales también se analizan estos mecanismos como medios para equiparar las desigualdades. De este modo, el BID entiende a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como la articulación de estrategias con los socios destinadas a brindar soluciones a la exclusión social y la desigualdad, los bajos niveles de productividad e innovación y la integración económica regional rezagada (BID, 2019). A su vez, la AECID, como organismo ejecutor de las Políticas de Cooperación de España, entiende que la Cooperación Internacional es la puesta en marcha de estrategias conjuntas con los socios receptores de la Ayuda al Desarrollo para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y

comunidades, y promover la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano y sostenible de los países empobrecidos (AECID, 2019).

Aunque los objetivos principales del Mercosur apuntan a cuestiones de integración económica, también prevé la coordinación de políticas sectoriales entre los Estados Parte y el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para fortalecer el proceso de integración, implicando todas las cuestiones que el organismo tiene en su agenda en el marco de sus acciones prioritarias (Mercosur, 2019).

En el contexto de surgimiento de nuevos fenómenos de dimensión transnacional que se asumen como problemas globales, aparecen el crimen organizado transnacional, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, el narcotráfico, el terrorismo, la degradación del medio ambiente y la corrupción asociada a ellos (Bermúdez Torres, 2001).

La lucha contra la criminalidad organizada en el ámbito del Mercosur se aborda desde el año 2005 en base a los lineamientos de la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPM), la cual establece que el organismo garantiza a sus Estados Parte la protección de la legalidad y la persecución penal de los responsables de hechos delictivos que les afecten (Acta REMPM N° 16, 2015).

Al respecto, el Mercosur considera que el incremento de los niveles de criminalidad internacional y el perfeccionamiento de las técnicas para cometer delitos imponen una obligación a los Ministerios Públicos del Mercosur de actuar eficazmente en el combate del crimen organizado al que define como una grave amenaza a los Estados, proponiendo la discusión y tratamiento de estos temas desde el diseño de mecanismos eficaces de cooperación en el combate contra la delincuencia transnacional organizada entendida como fenómeno social (Acta REMPM N° 2, 2013).

El Mercosur reconoce que la trata es un fenómeno complejo y sometido a mutaciones constantes que afecta a las víctimas privándolas del goce de derechos humanos fundamentales, direccionando su acción hacia la generación de sinergias entre los Estados Partes para alcanzar definiciones de una política regional de enfrentamiento integral de este fenómeno (RMAAM, 2012).

La trata de personas constituye un delito a la vez internacional y doméstico, debido a que sus acciones no siempre implican el traslado internacional de las víctimas, que son captadas en todas partes del mundo para fines de explotación sexual, laboral, esclavitud, matrimonios forzados, servidumbre y ablación de órganos

(UNODC, 2016). Cuando las víctimas son trasladadas fuera de las fronteras de sus países de origen, además de trata de personas, se habla de tráfico de las mismas, aunque el tráfico ilegal de personas no sólo se utiliza para fines de trata. La diferencia sustancial entre estos conceptos tiene que ver con qué el tráfico ilícito de personas, de acuerdo a la definición incluida en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004:65), es la “facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”. El tráfico de personas finaliza cuando la víctima es trasladada ilegalmente del país de origen al país de destino. La trata, sin embargo, continúa en el país de destino y no necesariamente implica dicho traslado. (UNODC, 2019)

Esto implica que se trate de delitos altamente complejos, agravados en la zona del Mercosur por la amplia extensión de las fronteras, la diversidad de topografías y las desigualdades respecto a los controles, sumados a las desigualdades sociales y económicas que propician el escenario para la captación de víctimas (Castiglione y Nejamkis, 2014)

Reconociendo esta situación, el Mercosur comienza a adoptar medidas tendientes a formalizar la lucha contra la Trata de Personas en el territorio, concretando en el año 2008 la firma de los primeros Proyectos de Cooperación Internacional con financiación de Organismos internacionales. (Decisión CMC N° 23, 2014; IPPDH, 2016; Mendoza y Mestre, 2012)

Los Organismos Internacionales asociados son:

- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en el marco de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales del BID, realiza la Convocatoria 2006 a la que se presentan los Estados Partes bajo el entorno normativo de la Iniciativa Niño Sur, dependiente de la RAADH. Este proyecto de Cooperación Técnica abordó la implementación de una estrategia regional de lucha contra la violencia sexual sobre niños, niñas y adolescentes y tráfico para tal fin en 15 ciudades gemelas de las fronteras entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay con el fin de establecer una **Estrategia Regional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes con Fines de Explotación Sexual en la Frontera**. El proyecto propone que la elaboración de esta estrategia se realice a partir de experiencias validadas y sistematizadas de movilización, organización, fortalecimiento e integración de redes y

servicios locales de prevención, asistencia, defensa y responsabilización, de acuerdo a la propuesta de trabajo del Programa de Acciones Integrales y Referenciadas de Enfrentamiento a la Violencia Sexual Infanto Juvenil (PAIR). A partir de allí se implementa un proyecto de acción conjunta. La Iniciativa del BID constituye uno de los instrumentos de financiamiento no reembolsable más importantes del Banco para el apoyo a la cooperación intra-regional y al diseño colectivo de soluciones de desarrollo en América Latina y el Caribe (BID, 2014). Por su parte, los Bienes Públicos Regionales son entendidos como un mecanismo destinado a contrarrestar los efectos negativos que se identifican en los países como resultado directo o colateral de la globalización que, en este caso refieren a la construcción de redes de intervención efectivas para la prevención, atención y erradicación de los delitos de tráfico y trata de personas (Arias Arguedas, 2017)

- La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con la cual se firma un Memorando de Entendimiento que se propone contribuir con la integración regional y el fortalecimiento de la institucionalidad del Mercosur y en ese marco, el Mercosur elabora el Proyecto de **Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur** cuyo cuarto componente se encuentra abocado a la lucha contra la Trata y Tráfico de Mujeres con fines de explotación sexual en el ámbito del Mercosur. Entre sus principales objetivos de acción, este proyecto cuenta con la elaboración de un Protocolo Regional para el abordaje del tema a partir de un diagnóstico nacional de los Estados Parte y un diagnóstico Regional que configuren los mecanismos que la región tendrá a su alcance para efectivizar la prevención, atención y erradicación de estas prácticas delictivas (Mercosur, 2010).

Pese a la participación de organismos internacionales pertenecientes a espacios económicos desarrollados, los proyectos implementados caratulan en el marco de la modalidad de Cooperación Sur Sur (CSS), tomando la delimitación conceptual del propio Mercosur acerca de la CSSM (Cooperación Sur Sur del Mercosur) a la que la UTCI (2018:48) define como:

“Una modalidad de cooperación horizontal sur-sur en la cual participan como mínimo dos países del bloque (Estados Partes y Asociados) cuyo objetivo es contribuir a la consolidación del proceso de integración, reducir las asimetrías entre los países, y/o fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de cada uno de los miembros. Su ejecución se

establece a partir de programas, proyectos y/o acciones, los cuales son acordados en el ámbito de los órganos y foros del MERCOSUR mediante los mecanismos institucionales y normativos vigentes en el bloque. En su implementación pueden participar, eventualmente, otros actores extra-regionales con el fin de brindar apoyo técnico y/o financiero a las iniciativas de CSSM”.

De aquí se desprende que independientemente de las fuentes de financiamiento, las iniciativas implementadas en el seno del Mercosur se hallan comprendidas dentro del marco de la cooperación horizontal. De acuerdo a la caracterización de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), existen tres fórmulas de financiamiento de los programas y proyectos de la CSSR (Cooperación Sur Sur Regional) en América Latina y el Caribe (ALC): el aporte de los países que los integran, la recepción de aportes de otros organismos, regionales e internacionales y/o países socios y la constitución de fondos de cooperación regional. (UTCI, 2018)

Resulta relevante en este punto, destacar que la CSSR, está comprendida en el marco de la CSS, como componente de la misma y no como una modalidad diferente (UTCI, 2018)

La contribución fundamental del presente estudio a la disciplina consiste en analizar las dinámicas de cooperación internacional y su eficacia, en este caso desde la dimensión de la lucha contra la trata y tráfico de personas puntualizando el análisis en los casos del Mercosur con el BID y con la AECID. Se ha observado que los conceptos de dinámicas de cooperación internacional como el de eficacia cuentan con un escaso desarrollo dentro del ámbito académico de las Relaciones Internacionales. Por ello, resulta pertinente definirlos y avanzar en su análisis para arribar a una comprensión más amplia de un fenómeno complejo y multidimensional como la cooperación internacional.

Las dinámicas de cooperación configuran el análisis de los modos en que los actores se relacionan en la arena internacional, por lo que su estudio buscará identificar a los actores e instituciones que intervienen en el proceso de cooperación así como la manera en que canalizan la ayuda. Implica, también, identificar tipo y destino de la cooperación comprendiendo como se coordinaron en la emisión y recepción de la ayuda identificando si estos procesos responden a mecanismos de cooperación regional, multilateral o bilateral, centralizada, descentralizada, norte-sur,

sur-sur o triangular. También es necesario conocer cómo se ha canalizado la cooperación, si se hace a través de los Estados o instituciones receptoras (Mercosur), a través de las agencias donantes (BID, AECID), de forma privada (a través de empresas o contratistas privados), de organismos internacionales o de filantropía (Correa, 2017).

Asimismo, el concepto de dinámicas de cooperación hace referencia al análisis pormenorizado de los proyectos que se implementaron. En este caso, habremos de conocer en profundidad las características de los mismos en relación a su duración, montos involucrados, tipos de cooperación que configuran (técnica, financiera, científica), destino de la ayuda (centralizada o descentralizada) y cómo fue el desarrollo general de los proyectos (Correa, 2017).

Todo esto permitirá también conocer si las dinámicas analizadas resultaron o no eficaces en la lucha contra la trata y tráfico de personas en los casos bajo estudio. Para ello, se buscará establecer el nivel de eficacia de las dinámicas de cooperación internacional tomando como referencia los principios e indicadores establecidos en los foros de Alto Nivel de la Eficacia en la Ayuda de París (2005), Accra (2008) y Busán (2011).

De este modo, se observarán los principios de: Apropiación :los socios ejercen liderazgo efectivo de las políticas y estrategias de desarrollo; Alineación: los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los socios; Armonización: las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces; Gestión orientada a los resultados: gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión; Mutua responsabilidad: los donantes y los socios son recíprocamente responsables por los resultados obtenidos (Declaración de París, 2005).

En resumen, analizar las dinámicas de cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas tomando para su estudio la relación entre el Mercosur, el BID y la AECID entre 2008 y 2013 permitirá evaluar si los resortes de cooperación en cada caso resultaron o no efectivos y qué aspectos se pueden mejorar en el ámbito de la Cooperación Internacional para el abordaje de esta problemática, así como visualizar los objetivos positivamente alcanzados como un paso adelante en esa lucha.

Marco Metodológico

Coincidiendo con el criterio expresado por Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert (2005), se expresa que una de las principales características de la investigación social es la construcción de evidencia empírica lograda desde la aplicación de la teoría en base a un procedimiento con reglas taxativas. Dicho procedimiento se halla orientado por una metodología que apuntará a esa construcción a partir de los fundamentos teóricos analizados. En este caso, el presente trabajo apunta a construir evidencia empírica sobre las dinámicas de cooperación internacional en relación a la lucha contra la Trata de Personas dentro del Mercosur como unidad de análisis.

Para ello, la investigación a realizar será de tipo exploratorio y descriptivo (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado y Baptista, 1991) en virtud de procurar establecer cómo fueron y cómo se desarrollaron las dinámicas de cooperación internacional y su efectividad en materia de trata y tráfico de personas en el caso del Mercosur en su relación con el BID y la AECID entre 2008 y 2013. La investigación exploratoria se elige por no haberse encontrado trabajos que avancen más allá de la simple recopilación acerca de los instrumentos abordados por el Mercosur respecto a la trata o en el análisis de las dinámicas de cooperación internacional y su eficacia respecto a otras temáticas. El análisis resulta descriptivo dado que para su estudio han sido seleccionadas dos variables, una dependiente y otra independiente, con sus respectivos indicadores, cuya medición por separado permitirá describir las dinámicas de cooperación precedentemente mencionadas y su eficacia. La variable independiente, por un lado, abarca a las dinámicas de cooperación que se pretende analizar procurando medir su impacto en la variable independiente que abarca la Eficacia de la Ayuda en la dimensión de la lucha contra la trata de personas, utilizándose para demostrar la implicancia de una en la otra los cinco principios acordados en los Foros de Alto Nivel así como sus indicadores.

En términos generales, ya se ha trabajado abundantemente sobre la temática trata de personas por lo que en este punto, la exploración contiene también un componente descriptivo (Hernandez Sampieri, *et al*, 1991), aunque el enfoque presentado en investigaciones anteriores no apunta al análisis taxativo de las dinámicas de cooperación internacional al respecto. Por ello, esta investigación, basada en el detalle exhaustivo de las dinámicas descriptas y sus resultados, procura

brindar una mirada de la problemática que aún no ha sido abordada desde el ámbito académico, aportando una perspectiva novedosa ante la necesidad de los países de actuar de manera conjunta frente a la situación actual planteada por las nuevas amenazas globales.

En referencia al tipo de investigación a llevar a cabo, la misma será predominantemente cualitativa, dado que se pretende analizar dinámicas del comportamiento internacional para el abordaje de un tópico específico por lo que abordar un estudio cuantitativo resultaría materialmente irrealizable. Se considera viable este tipo de investigación debido que en la misma se utilizarán la narrativa y el análisis documental para el estudio de las variables (Suatu, *et al*, 2005). Explicar, entender y caracterizar el alcance de las dinámicas de cooperación y su eficacia sobre la problemática de la trata de personas tomando como unidad de análisis el Mercosur y su relación con el BID y la AECID, desde el análisis del contexto en el que las mismas se producen, observa un estrecho vínculo con la investigación cualitativa, aunque requerirá algunos aportes de tipo cuantitativo en su desarrollo, cuyo uso será nominal.

Para la recolección de datos se buscarán e identificarán las fuentes primarias y secundarias que refieran a datos originales o elaborados sobre la temática planteada, mientras las técnicas de análisis de datos llevadas a cabo en correspondencia con metodologías cualitativas serán el análisis documental y la triangulación de datos, buscando analizar el fenómeno en estudio desde diferentes acercamientos teóricos y empíricos (Benavidez y Gomez Restrepo, 2005).

Se procurará no caer en una “compilación encubierta” (Salazar Serantes, 2003) recurriendo para ello al análisis documental de las fuentes seleccionadas con especial énfasis en las características y la eficacia de las dinámicas de cooperación internacional en materia de lucha contra la trata y tráfico de personas tomando como unidad de análisis al Mercosur y los resortes de cooperación establecidos con el BID y la AECID entre 2008 y 2013.

El diseño del trabajo resulta flexible (Vieytes, 2004) dado que a lo largo de la investigación se realizarán revisiones y modificaciones de acuerdo al avance de la misma para alcanzar los objetivos propuestos

Las fuentes que se observarán para la realización de esta investigación serán primarias y secundarias. Las primarias reúnen documentos del Mercosur, el BID y la AECID en relacionados en general con las políticas de los organismos en materia de trata de personas y de Cooperación Internacional y en relación a la aprobación y ejecución de los proyectos PAIR-BID y Mercosur-AECID. Para la línea de análisis relacionada con la ejecución del proyecto PAIR-BID se tendrán en cuenta documentos como Actas de reunión de la Comisión Permanente de la Iniciativa Niño-Sur del Mercosur, actas de la RAADH aceptando la firma del convenio con el BID, Informes de actividades de la RAADH en relación al proyecto, convocatoria del BID, Informe del BID del Plan de Operaciones del proyecto, firma de convenio entre el BID y FAPEC para la ejecución del proyecto, Informes de la FAPEC, ficha técnica del proyecto PAIR-BID del BID, Informes de la ejecución del proyecto PAIR-BID del Ministerio de Justicia y derechos Humanos de la República Argentina, página web del BID y del proyecto PAIR-BID, entre otros. Para el análisis de la línea relacionada con el proyecto Mercosur-AECID, se tendrán en cuenta también las Actas de los Organismos del Mercosur intervinientes (RMAAM, GCI, GCM) así como los informes vertidos al respecto, el Memorando de Entendimiento entre el Mercosur y la AECID, la página web del Programa de Cooperación Mercosur-AECID y la página web del Mercosur, así como decretos, resoluciones y recomendaciones del Mercosur en relación al tema.

Las fuentes secundarias a ser utilizadas serán, entre otras, ponencias de profesionales en organismos públicos, como la Universidad de La Plata; artículos académicos publicados en revistas científicas como la Revista Dos Puntas de la Universidad de San Juan y la Universidad de la Serena de Chile; la Revista de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Zulia, Venezuela; Revista REDUR de la Universidad de la Rioja, España; Revista Relaciones Internacionales. Asimismo, se considerarán publicaciones de la CEPAL; del Observatorio contra la Criminalidad Organizada Transnacional (OCOT) y de la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI).

Capítulo 1: Caracterización y antecedentes de la Cooperación Internacional del Mercosur en la dimensión de la lucha contra la Trata de Personas

El presente capítulo abordará el análisis de los hitos principales en materia de Cooperación Internacional que delinearon el camino recorrido por el Mercosur en relación a la trata y tráfico de personas y su relación con el BID y la AECID previos a la implementación de los proyectos seleccionados para esta investigación.

Su desarrollo tendrá como objetivo contextualizar las características de las dinámicas de cooperación abordadas por el Mercosur describiendo sus antecedentes. Esto permitirá ofrecer el marco histórico en el que el organismo internacional fue evolucionando desde una propuesta de integración comercial económica entre los países de la región hasta alcanzar su desempeño actual como organismo emergente en el escenario internacional hacia la lucha contra las nuevas amenazas internacionales por las cuales se ve afectado. (Mendoza y Mestre, 2012).

Para ello, se parte del análisis de los antecedentes de las políticas de cooperación internacional del Mercosur, desarrollando sus características desde la firma del Tratado de Asunción, que da origen al bloque, hasta la concreción de los proyectos que constituyen el objeto de la investigación. Luego se abordará el contexto histórico de la relación cooperativa entre el Mercosur y el BID, por un lado y con la AECID por el otro, a fin de brindar el contexto histórico en el que se firman los instrumentos que dan lugar a la ejecución de los proyectos PAIR-BID y Mercosur-AECID. Finalmente, se analizarán las acciones previas abordadas por el Mercosur en materia específica de lucha contra la trata y el tráfico de personas.

1.1 Características y antecedentes de las políticas de Cooperación Internacional del Mercosur

El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue constituido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con la firma del Protocolo de Asunción (1991), como un organismo regional de cooperación comercial que condujo en principio a un acuerdo de libre comercio entre los estados Parte y luego una Unión Aduanera imperfecta (Mendoza y Mestre, 2012).

Al amparo de las transiciones democráticas de los años ochenta, su desempeño fue exitoso, pero luego de la crisis 1999-2003, enmarcada en un grave retroceso comercial de la región, el Mercosur efectuó una revisión y relanzamiento, en consonancia con la llegada al poder en los Estados Parte de gobiernos de corte progresista dispuestos a asumir estrategias reparadoras de los resultados operados por las políticas regionales relacionadas con el modelo neoliberal adoptado en el período precedente. Esto permitió al organismo reflexionar acerca del proceso de integración y de nuevas metas comunes vinculadas a la reducción de desigualdades apuntando a la constitución de un Mercosur Social (Mendoza y Mestre, 2012).

En este contexto, la Cooperación Internacional es entendida por el Mercosur como una herramienta transversal para el fortalecimiento y desarrollo del proceso de integración (UTCI, Mercosur, 2016). Los lineamientos generales de su ejecución se establecen en la Decisión CMC 23/14 que resume todas las normativas anteriores respecto a la Cooperación Internacional.

A este respecto, el organismo establece que la cooperación internacional apunta a

fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque; a la vez que profundiza la integración regional, reduciendo las asimetrías entre los países del bloque, intercambiando de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extrarregional existentes. (Decisión CMC N° 23,2014)

La realización de instancias de cooperación del bloque se corresponde con los principios generales que éste establece:

Principios generales de la Cooperación del Mercosur	
Adecuación	Concordancia con las prioridades del bloque
Solidaridad	Los objetivos alcanzados promoverán el desarrollo de todos los participantes
Respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los países	Ningún proyecto tendrá atribución de avanzar sobre las potestades soberanas de los Estados Parte
Horizontalidad	Los países cooperantes se vincularán como socios en igualdad
No condicionalidad	Ninguna de las partes podrá condicionar de manera alguna la ejecución de los mecanismos de cooperación
Consenso	La cooperación deberá ser negociada, planificada y ejecutada de común

	acuerdo entre los cooperantes
Equidad	Los beneficios de la relación de cooperación deberán ser distribuidos de manera equitativa entre los participantes, a la vez que los costos lo serán de manera proporcional a las posibilidades de los socios
Beneficio Mutuo	En la ejecución de los mecanismos de cooperación se procurarán resultados favorables para todas las partes.
Naturaleza complementaria	La cooperación internacional del Mercosur resultará complementaria de los objetivos y políticas del organismo
Respeto a las particularidades culturales	Las culturas, históricas e institucionales serán respetadas en la identificación y la formulación de los programas y proyectos de cooperación
Protagonismo de los actores locales	Todas las etapas de los mecanismos de cooperación deberán promover la actuación de los actores locales, aprovechando los saberes, instituciones y consultores técnicos del bloque
Optimización de la asignación de recursos	Se establecerán los mecanismos pertinentes a fin de priorizar una mayor sustentabilidad de los resortes de cooperación.
Acceso a la información	La información relacionada al diseño, ejecución y valorización del impacto de los programas y proyectos de cooperación internacional deberá estar disponible para los participantes.
Gestión centrada en el cumplimiento de los resultados	La ejecución de los resortes de cooperación internacional se corresponderá con los objetivos establecidos por las partes

Tabla 1: Principios generales de la cooperación del Mercosur

Fuente: Elaboración propia en base al Art 2° de la Decisión 23/14, CMC

La cooperación internacional del MERCOSUR se desarrolla a través de dos modalidades:

Cooperación INTRA – Mercosur: Se implementa a través de la asociación entre dos o más Estados Partes, a fin de realizar proyectos y/o programas de cooperación que tengan como objetivo:

- a) contribuir a la consolidación del proceso de integración del bloque a través del fortalecimiento de los órganos del MERCOSUR;
- b) fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los Estados Partes, buscando reducir asimetrías al interior del bloque.

Cooperación EXTRA-MERCOSUR: Se desarrolla a través de la asociación y el aporte de terceros países; procesos de integración; Organismos Internacionales; o

asociaciones regionales, con el fin de realizar programas y/o proyectos de cooperación internacional que tengan como objetivo:

- a) abordar cualquiera de los objetivos que motivan a la cooperación INTRA- MERCOSUR (cooperación dirigida al MERCOSUR);
- b) apoyar el desarrollo de terceros países o procesos de integración (cooperación proveniente del MERCOSUR).

Los proyectos que se desarrollen bajo la modalidad EXTRA-MERCOSUR deberán estar amparados en Acuerdos Marco suscriptos entre las partes, a través del GMC. (Dec 23/14 CMC, Mercosur)

1.2 Antecedentes de la relación de Cooperación del Mercosur con los organismos internacionales BID y AECID

Tanto el BID como la AECID resultan importantes socios del Mercosur en Materia de Cooperación Internacional en diferentes dimensiones (UTCI, 2018). Sin embargo, la relación entre ellos no surgió de la misma manera ni en base a los mismos intereses, por eso su estudio requiere un análisis diferenciado.

1.2.1 Antecedentes de la relación de Cooperación entre el Mercosur y el BID

En el marco de la Cooperación económica regional, el BID contribuyó al fortalecimiento de la integración del Mercosur desde el año 1992, con la implementación de un proyecto de cooperación técnica destinado a promover la integración de Paraguay al desafío del Mercosur (BID, 2019).

En noviembre de 1993, ejecuta el primer proyecto con intervención social en el Mercosur cuyo objetivo fue preparar un plan de operaciones para la cooperación técnica regional de mujeres en el Mercosur y su impacto en el mercado laboral bajo un programa de entrenamiento (BID, 2019).

Desde entonces, la relación entre ambos organismos tuvo que ver fundamentalmente con el fortalecimiento institucional de los procesos de integración regional del Mercosur mediante la financiación por parte del BID de proyectos de cooperación técnica en diversas áreas, resultando la Estrategia de Lucha contra el tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes con fines de explotación sexual en el Mercosur, el primero de su tipo en implementarse entre ellos.

1.2.2 Antecedentes de la relación de Cooperación entre el Mercosur y la AECID

La relación con la AECID comienza en 2008 con la firma del Memorándum de Entendimiento entre ambos organismos, el cual da origen a una relación bilateral que cuenta entre sus aspectos con la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad del Mercosur que nos convoca en el presente análisis por lo cual no presenta antecedentes previos a la elaboración de esta investigación.

1.3 Antecedentes de la Cooperación Internacional en el Mercosur en la lucha contra la trata y tráfico de personas

Para contextualizar la problemática es importante destacar que la trata y tráfico de personas resultan delitos complejos que provocan anualmente alrededor de veinticinco millones de víctimas a nivel mundial (OIT,2017) para destino en trabajos forzados que incluyen la explotación sexual. En los países de la región del Mercosur, esta problemática impacta notablemente, siendo la zona de mayor conflictividad la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (Leiva, 2008). La región es considerada fundamentalmente como destino y tránsito de mujeres de otros países de Latinoamérica, pudiendo identificarse como principales rutas de captura de víctimas a Perú, Bolivia y Paraguay hacia Argentina; Perú y Bolivia hacia Chile; de Paraguay hacia Brasil y de Uruguay hacia Argentina, además del tráfico interno en cada uno de los países. Asimismo, muchas de las víctimas capturadas en la región resultan trasladadas a Europa, estados Unidos y Asia, siendo España el principal país de destino (RMAAM, 2012)

La problemática es reconocida por el Mercosur desde 2001, con la Declaración de Asunción sobre tráfico de personas, aprobada bajo Acta N° 1 de 2001 de la Reunión de Ministros del Interior (RMI) del Mercosur llevada a cabo en Paraguay en junio de ese año. Sin embargo, recién en 2005, se aprueba la Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el Mercosur y Estados Asociados.

Esta Declaración reconoce la preocupación del organismo por el crecimiento de este delito complejo que vulnera los derechos de los ciudadanos, especialmente de los sectores de mayor vulnerabilidad social, como mujeres, niños y niñas. Asimismo, establece la importancia de la cooperación entre los países de la región y su compromiso para buscar la implementación de mecanismos conjuntos en el combate y prevención de la actividad delictiva (Mercosur, 2005)

A partir de ese documento, los Estados Parte y Asociados del Mercosur inician una acción conjunta tendiente a cumplir los puntos de la declaración, orientados a:

- la condena del delito de trata de personas,
- la adopción de medidas de prevención y erradicación,
- el impulso de la tipificación penal específica del delito en las legislaciones de los Estados suscriptores,
- el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional,
- la adopción de acciones para proteger y asistir a las víctimas,
- la confiscación de medios y utilidades obtenidos de la práctica del delito,
- la generación de campañas de difusión en medios masivos para concientizar a la sociedad y alertar a posibles víctimas
- la capacitación para formación de funcionarios y agentes públicos especializados en la materia
- la determinación de propiciar la cooperación regional para erradicar el delito de trata, “estrechando la colaboración interinstitucional, el intercambio de información”

En relación al tercer inciso de la Declaración de Montevideo, resulta interesante destacar que todos los países del Mercosur y Estados Asociados han ratificado los convenios internacionales en la materia, a la vez que tanto Argentina como Paraguay cuentan con leyes específicas sobre la trata de personas, al igual que Chile como estado Asociado³, en tanto que Uruguay utiliza dos leyes para el encuadre y sanción del delito en el marco de la Ley de Migraciones y la Ley de Violencia sexual, comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces⁴. Por su parte, Brasil modificó su código penal incluyendo la tipificación de la trata de personas como un delito⁵.

A través de sus organismos institucionales, el Mercosur ha ido generado diferentes normativas referidas al tema, desde las Reuniones de Ministros (RM) y la

³ Argentina: Ley 26.364/26.842; Paraguay: Ley 4788/12; Chile: Ley 20507, contra la trata y tráfico de personas.

⁴ Ley 18520 de Migraciones y Ley 17815 de violencia sexual, comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces de la República de Uruguay.

⁵ Arts. 231 y 231-a del CPP de la República Federativa de Brasil.

Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM), ex Reunión Especializada de la Mujer (REM) que, hasta la firma de los acuerdos que dan inicio a los proyectos que analiza este estudio, incluyen:

- Cinco Acuerdos:
 - Acuerdo sobre asistencia jurídica mutua en asuntos penales entre los Estados Parte del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (2001)
 - Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Parte del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (2004)
 - Acuerdo marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los Estados Parte del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República de Ecuador, la República de Perú y la República Bolivariana de Venezuela (2006)
 - Acuerdo para la implementación de una base de datos compartida de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del Mercosur y Estados Asociados (2008)
 - Acuerdo entre los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad (2008)

- Dos planes de acción:
 - Plan de acción para la lucha contra la trata de personas entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados (2006)
 - Plan de acción sobre seguridad pública con ciudadanía entre los Estados Parte del Mercosur y Asociados (2008)

- Dos campañas de prevención:
 - Campaña de información y prevención del delito de trata de personas (2006)

- Campaña comunicacional relativa al combate a la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual, comercial y/o laboral (2008)
- Una recomendación sobre derechos y asistencia a niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, tráfico, explotación sexual y/o venta (2006)
- Un plan regional para la erradicación y prevención del trabajo infantil (2006)
- Una guía de buenas prácticas en relación a la asistencia jurídica en materia de trata de personas entre los Estados Parte del Mercosur y estados Asociados (2007)
- Un informe de aportes para la cooperación regional en la erradicación de la explotación sexual infantil en el ámbito del Mercosur y Países Asociados (2008)
- Una base de datos legislativa del Mercosur y Estados asociados relativa a trata, tráfico, explotación sexual y venta de niños, niñas y adolescentes (2008)

Todos estos instrumentos abordados por el Mercosur, relacionados a los delitos de trata y tráfico de personas, configurados dentro de los resortes de la CSS, constituyeron la base de acción para facilitar la concreción en 2008 de los dos únicos proyectos de Cooperación Internacional con organismos externos al Mercosur, cuyo estudio se abordará en los próximos capítulos.

1.4 Conclusiones del capítulo

El Mercosur, pese a que su identidad primaria está relacionada con el fomento a la integración comercial de sus Estados Parte y Estados Asociados, a partir de inicios del nuevo milenio, comienza a adoptar medidas relacionadas con problemáticas sociales transnacionales, procurando fortalecer los lazos internos entre los países del bloque , a la vez que ofrecer una solución conjunta a los problemas comunes. En ese contexto, la lucha contra la trata y el tráfico de personas ingresa en la agenda del organismo, con mayor auge en iniciativas orientadas a la atención, prevención y erradicación de esta problemática desde el 2006.

La relación del Mercosur con el BID, paralelamente a la situación descrita precedentemente, tuvo sus inicios dentro del fomento a las actividades comerciales y productivas del bloque, produciéndose, entrado el nuevo siglo, la inclusión del fomento a los Bienes Públicos Regionales como aportes significativos al desarrollo de las sociedades latinoamericanas, de las que el Mercosur es parte.

Por su parte, la relación con la AECID surge ya en este nuevo escenario internacional donde el fomento a la integración regional para la lucha contra problemáticas transnacionales cobra mayor relevancia.

Sobre esta base, llegado el 2008, el camino para profundizar la cooperación internacional del bloque Mercosur hacia la lucha contra la trata y tráfico de personas se encontraba allanado y preparado para el abordaje de los proyectos PAIR-BID y Mercosur-AECID.

Capítulo II – Contexto de la Cooperación Internacional del Mercosur, el BID y la AECID

Desde el Concierto de Naciones hasta la actualidad, el concepto de Cooperación Internacional se ha ido transformando. De un origen puramente económico, fue incorporando temas sociales a su agenda, al tiempo que incorporaba la idea de Desarrollo Integral de las naciones a partir de la cooperación entre países con economías sólidas y desarrolladas y países con economías débiles y poco desarrolladas o en desarrollo (Mendoza y Mestre, 2012)

Entendiendo que la Cooperación Internacional es “la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas” (Calvento y Rolandi, 2012: 2), se puede observar que a los países como actores internacionales primarios se suman organismos de la sociedad civil, gubernamentales y no gubernamentales, que ingresan al escenario internacional como agentes canalizadores de resortes cooperativos.

De este modo, se vinculan países, regiones y bloques, siendo la cooperación internacional uno de los pilares para el fortalecimiento de los lazos entre ellos y en todo el sistema internacional (Calvento y Rolandi, 2012)

Según las características de los países vinculados por los esquemas cooperativos, la cooperación internacional podrá darse en tres formas diferentes: Cooperación Tradicional (Norte - Sur), Cooperación Horizontal (Sur- Sur) o Cooperación Triangular⁶

En los casos bajo estudio, encontramos actores internacionales no tradicionales como protagonistas de los esquemas cooperativos. Es decir, que existen tres actores que no son países, sino organismos internacionales pertenecientes a países con determinadas características, que articulan en Proyectos de Cooperación Internacional para un fin específico, en este caso, la prevención, atención y erradicación de la trata de personas.

En el presente capítulo se abordarán las características principales que adopta la cooperación internacional ejecutada por el Mercosur en relación a la trata y tráfico

⁶ La cooperación Norte Sur (CNS) es aquella en la que los oferentes de la ayuda son países desarrollados o instituciones u organismos de esos países o integrados por ellos y los receptores de la ayuda son países poco desarrollados o en vías de desarrollo, instituciones u organismos de esos países o integrados por ellos. La cooperación Sur Sur (CSS) es de aparición más reciente en el escenario internacional, con principal auge a partir de la década del '70, cuando los países emergentes o en vías de desarrollo o sus instituciones u organismos, comienzan a establecer relaciones cooperativas entre sí como aportantes y receptores de la ayuda, tanto financiera como técnica, permitiendo también el intercambio de experiencias y conocimientos entre ellos favoreciendo el desarrollo conjunto de sus capacidades. La cooperación Triangular (CIT) establece un esquema mixto, una combinación de los dos tipos anteriores, donde un país desarrollado se asocia con un país poco desarrollado o en vías de desarrollo, o lo hacen instituciones u organismos de esos países, para favorecer a un tercer país en vías de desarrollo o poco desarrollado. (Aylon Pino, 2010; Calvento y Rolandi, 2012)

de personas, partiendo del análisis de los resortes generales de cooperación internacional habitualmente implementados por el organismo para llegar a los casos particulares que nos convocan: los proyectos PAIR-BID y Mercosur-AECID. Esto incluye la caracterización de los objetivos de Cooperación Internacional de los tres organismos así como los mecanismos que permitieron la firma de los acuerdos que dieron pie a la realización de los proyectos y la presentación de los mismos.

2.1 Características de la cooperación Internacional del Mercosur, el BID y la AECID

En el contexto precedentemente desarrollado, el Mercosur configura un doble rol: como donante y como receptor de la ayuda internacional. (Decisión CMC N° 23, 2014)

Como donante, el tipo de cooperación que implementa se corresponde con las características de la CSS, distinguiéndose el cumplimiento de sus principios fundamentales: horizontalidad, destacada por la igual jerarquía de todos los países integrantes del bloque regional; preservación de la diversidad, presente en el respeto por la idiosincrasia de cada país; protección de la identidad cultural; comprensión de las situaciones propias de los países; no interferencia en los asuntos de los Estados Parte, donde se destaca el respeto a la independencia y soberanía de las naciones integrantes (Aylon Pino, 2008).

Como receptor, el organismo ha desarrollado más de cincuenta proyectos enrolados en la modalidad Extra-Mercosur, es decir recibiendo fondos de países, organismos e instituciones externos a la estructura del bloque regional.

Es de destacar sin embargo, que para el Mercosur, los proyectos estudiados en la presente investigación constituyen proyectos Intra-Mercosur con financiación extraregional, configurados dentro de los resortes de la CSSR, la cual presenta tres fórmulas de financiamiento: aportes o cuotas de los Estados Parte, aportes de actores extra regionales y fondos de cooperación regional. (UTCI, 2018)

Dentro de este tipo de iniciativas, la UTCI (2018) destaca que, efectuando un análisis sectorial de las decisiones de cooperación internacional dimensionadas hacia políticas de género en el ámbito del Mercosur, sólo un 4% del total de las mismas refiere a esta cuestión, destacando el proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y perspectiva de género como el de mayor envergadura en el rubro. Considerando que el eje direccionado hacia el combate de la trata y el tráfico de personas es uno de los cuatro abordados, se desprende que apenas un 25% de ese total es destinado a la temática planteada, lo que equivale a decir que apenas un 1% de los proyectos de cooperación internacional llevados a cabo por el Mercosur se orientan a la lucha contra estos delitos transnacionales.

Entre los principales donantes externos del Mercosur se encuentran el BID, la OIM (Oficina Internacional de Migraciones), la Unión Europea, la AECID, Alemania y la OPS/OMS (Organización Mundial de la Salud), entre otros. (UTCI, 2018)

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, es un organismo multilateral de crédito nacido bajo los criterios del consenso de Washington, en abril de 1959. Se define a sí mismo como “la principal fuente de financiamiento y pericia multilateral para el desarrollo económico, social e institucional sostenible de América Latina y el Caribe”. (BID, 2019)

Financia principalmente proyectos de cooperación técnica que apunten al fortalecimiento institucional y la transferencia de conocimientos, así como diagnósticos, estudios de preinversión y formulación de proyectos. Este organismo funciona como oferente de recursos para la concreción de proyectos de Cooperación Internacional, los que pueden caracterizarse bajo tres modalidades diferentes: no reembolsables (donaciones), reembolsables (préstamos) o de recuperación contingente, reembolsables sólo si el proyecto funciona o si el receptor cuenta con una fuente adicional de financiamiento. (BID, 2019)

En su esquema funcional, el Banco administra más de cuarenta fondos fiduciarios que subvencionan donaciones para proyectos de cooperación técnica y, a su vez, cada fondo cuenta con sus propios criterios de elegibilidad, resultando principales beneficiarios de la oferta de financiamiento de este organismo los países miembro con ingresos per cápita relativamente bajos (BID, 2019)

Dentro de sus programas de acción, tiene principal relevancia la iniciativa de Bienes Públicos Regionales (BPR) la cual se basa en la certeza de que los países latinoamericanos tienen en común numerosos desafíos y oportunidades de desarrollo cuyo abordaje colectivo y regional les puede aportar eficiencia y efectividad (BID, 2019). En el marco de esta iniciativa define a los BPR como “bienes, servicios o recursos que sean producidos y consumidos colectivamente por el sector público”. Se enfoca principalmente en la creación de BPR que puedan generar beneficios significativos en común, así como efectos positivos indirectos, los cuales pueden extenderse más allá del sector enfocado originalmente e incluso más allá del grupo inicial de países abarcados en principio. (BID, 2019)

Cada año, el BID solicita propuestas de la región para financiar, a través de la Cooperación Regional, soluciones conjuntas a desafíos de desarrollo compartidos por un mínimo de tres países, aunque excepcionalmente financia propuestas binacionales. Los países socios y las instituciones participantes deciden colectivamente su meta y cómo alcanzarla incluyendo su programa de trabajo, agenda y mecanismos de gobernanza y Cooperación regional, garantizando el igual acceso de todos los países a los productos generados colectivamente. (BID,2019)

Asimismo, la alineación de los proyectos con las metas, objetivos y prioridades sectoriales del BID resulta excluyente a la hora de seleccionar las propuestas presentadas a cada convocatoria anual realizada por la institución desde 2004. Las metas principales de la institución priorizan la reducción de la pobreza para lograr la equidad social, el crecimiento económico sostenible, la modernización del

Estado y la integración regional. Para ello, los objetivos de la estrategia institucional del BID apuntan a la resolución de tres grandes retos del desarrollo de la región: exclusión social y desigualdad; bajos niveles de productividad e innovación; integración económica y social regional rezagada. Las prioridades sectoriales se encaminan hacia la resolución de estos tres grandes retos y de sus temas transversales: equidad de género y diversidad; cambio climático y sostenibilidad ambiental; capacidad institucional y estado de derecho.(BID, 2019)

Por su parte la AECID, es el principal organismo de gestión de la cooperación internacional de España, el cual actúa bajo el marco regulatorio de la Ley N° 23 (1998), de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En el art 3° de dicha ley se especifica que las políticas de cooperación internacional para el desarrollo abordadas por la agencia determinarán estrategias y acciones destinadas a la promoción del desarrollo sostenible en lo humano, social y económico contribuyendo fundamentalmente a la erradicación de la pobreza en el mundo. Para ello se fija los objetivos de fomentar con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos, contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, prevenir y atender situaciones de emergencia prestando ayuda humanitaria, favorecer la instauración y consolidación de regímenes democráticos en el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales e impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo.

El Programa Mercosur, por su parte, surge a partir de la firma del memorándum de entendimiento entre la AECID y el Mercosur en 2008. Abarca proyectos de Cooperación Técnica, negociados y aprobados por las partes con los objetivos principales de contribuir al fortalecimiento de las instituciones del Mercosur, impulsar acciones de desarrollo y contribuir a la generación de mayores niveles de cohesión social y reducción de asimetrías en los Estados Parte del Mercosur. (Rodríguez, 2017)

Se debe tener en cuenta que la Cooperación Española basa sus acciones en el Plan Director, el cual constituye el elemento básico de planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Se formula cada cuatro años y contiene los lineamientos generales y directrices, objetivos y prioridades, así como recursos presupuestarios que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período. (Sotillo Lorenzo, 2005)

De este modo, el Memorándum de Entendimiento ratifica el compromiso de la AECID con el desarrollo de América Latina a través de la puesta en marcha de proyectos que contribuyan a la integración regional y al desarrollo sostenible, de acuerdo a lo establecido en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Al mismo tiempo, reconoce que ambas partes comparten una visión de mediano y largo plazo que promueve la ampliación de las capacidades regionales para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo de sociedades más equitativas. (Resolución N° 17 GMC, 2008)

Para alcanzar los objetivos del proyecto marco, el Programa Mercosur, resulta prioritario el apoyo a las instituciones del Mercosur a fin de que sean ellas quienes elaboren y ejecuten políticas públicas y acciones en sectores estratégicos del proceso

de integración regional. Es así que el Programa, alineado con las prioridades de los órganos del Mercosur contempla seis líneas de trabajo: formación de capacidades y fortalecimiento institucional; género; medio ambiente; integración productiva; desarrollo local, rural y fronterizo; salud.

*2.2 Presentación del proyecto **Estrategia Regional de lucha contra la trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual en el Mercosur (PAIR-BID)***

A partir de todo lo desarrollado, hemos arribado al contexto en el que se implementaron los proyectos de cooperación internacional que nos ocupan.

El proyecto PAIR – BID, se trató de un proyecto de Cooperación Técnica con financiación del Banco Interamericano de desarrollo hacia la Iniciativa NiñoSur, dependiente de la RAADH.

Para que pudiera llevarse a cabo, confluyeron una serie de acciones desarrolladas por diferentes instituciones que propiciaron la realización de este proyecto.

Por un lado, en 2004 el BID crea la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales, constituida en una fuente de financiamiento con recursos no reembolsables para apoyar a los países de la región de América Latina y el Caribe. Desde entonces, a cada convocatoria anual se presentan diversos proyectos que son seleccionados por la institución para su financiamiento y ejecución.

Por otra parte, en 2005, en el marco de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADH), se crea la Iniciativa NiñoSur con el objetivo de promover la cooperación intergubernamental a fin de asegurar una protección integral a la infancia en la región.

A su vez, la Universidad del Mato Grosso do Sul, de Brasil, elabora en octubre de 2002 el Programa de Acciones Integradas y Referenciales de enfrentamiento a la violencia sexual infanto juvenil en el territorio brasileiro (PAIR), el cual comienza a aplicarse en 2003 en seis ciudades brasileras a fin de crear una red intersectorial para prevenir la violencia y el abuso sexual en niños, niñas y adolescentes de ese país.

En ejercicio de la presidencia pro t mpore del Mercosur, Brasil propone a Argentina, Paraguay y Uruguay, bajo la Iniciativa NiñoSur, la implementación del Programa PAIR en 15 ciudades gemelas de las fronteras de los cuatro países, con el fin de construir una estrategia regional para enfrentar la trata y tráfico con fines de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. La propuesta consiste en integrar políticas para la construcción de una agenda común que permita a los gobiernos, sociedad civil y organismos internacionales promover el desarrollo de acciones de prevención, atención y erradicación de tales delitos.

Esta propuesta fue presentada por los cuatro países a la convocatoria 2007 del BID, resultando seleccionada para financiar con u\$s 950.000 por parte del Banco y

una contrapartida de u\$s 200.000 por parte de los países participantes, con un plazo de ejecución de 24 meses, que luego fue prorrogado, ya que comenzó a realizarse en 2008 y finalizó en junio de 2013.

La coordinación general del proyecto fue ejecutada por la Fundación de Apoyo a la Investigación, la Enseñanza y la Cultura (FAPEC por sus siglas en portugués) perteneciente a la Universidad de Mato Grosso do Sul, que venía poniendo en marcha el Proyecto PAIR en Brasil. Contó, por su parte, con organizaciones ejecutoras locales en los cuatro países para la ejecución conjunta.

El proyecto se implementó en etapas destinadas a: obtener un diagnóstico rápido participativo en las ciudades participantes y en la región; elaborar los planes operativos locales, binacionales y transnacional; elaborar los protocolos, flujos y preparación de las organizaciones para la ejecución de los planes operativos; definir una estrategia regional; y establecer un pacto regional de lucha contra las problemáticas transnacionales abordadas.

Las metas del proyecto apuntaron a: alcanzar mecanismos permanentes de consulta y cooperación para facilitar el control en las fronteras, evitar la duplicación de esfuerzos y recursos y generar intercambio fluido de información; consolidar flujos de atención a las víctimas que permitan la utilización compartida de los servicios en las 15 ciudades en las áreas de prevención, control y monitoreo de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y la trata y tráfico para esos fines; y desarrollo, diseminación y uso compartido de metodologías basadas en las experiencias probadas y evaluadas como eficaces. (Comité Argentino de Seguimiento de la Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN), 2012)

*2.3 Presentación del proyecto **Fortalecimiento de la Institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur** (Mercosur/AECID)*

Por su parte, el 20 de junio de 2008 se firmó el Memorándum de Entendimiento entre la AECID y el Mercosur para la puesta en marcha del Proyecto Mercosur, con el objetivo de fortalecer la integración regional y la institucionalidad del Mercosur, en el marco del fomento al desarrollo de América Latina impulsado por la Cooperación Española a través de su Plan Director 2005-2008.

A partir de este acuerdo, se comenzaron a implementar diferentes iniciativas al interior del Mercosur con el financiamiento de la AECID en proyectos orientados a las seis líneas de trabajo consensuadas por los actores.

De este modo, a través de la entonces Reunión Especializada de Mujeres del Mercosur (REM) que luego pasó a llamarse Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer en el Mercosur (RMAAMM), se genera el programa de Fortalecimiento de la institucionalidad y perspectiva de género en el Mercosur. El proyecto consta de cuatro ejes de acción: fortalecimiento de la RMAAM, tanto con recursos humanos como financieros con actividades en cada uno de los Estados Parte así como dentro de

la institucionalidad del Mercosur; comparación a escala regional de los indicadores de violencia doméstica basada en género; promoción de la participación política de las mujeres en el ámbito del Mercosur y de cada país miembro, favoreciendo la regionalización de las políticas; y promoción de la lucha contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual.(RMAAM, 2012)

Cada uno de los ejes dio lugar a acciones concretas dentro de un proyecto que contó con una financiación de 700.000 euros en total gestionados desde 2009 hasta mediados de 2013. (RMAAM, 2012)

Si bien a la hora de analizar los resultados del proyecto se considera al cuarto eje dentro de la perspectiva general, para el presente estudio consideraremos de cada evaluación sólo los ítems dedicados a las acciones implementadas en el marco del proyecto hacia la prevención, atención y erradicación del tráfico y la trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur, las cuales incluyen, además de seminarios-talleres, estudios y campañas (UTCI, 2018): cuatro informes nacionales (de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); un diagnóstico regional, basado en los informes nacionales; un protocolo regional de articulación para la atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual; una guía Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual; una campaña regional denominada Mercosur libre de trata de mujeres. (RMAAM, 2012)

La Guía del Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual propone articular las acciones de asistencia a víctimas femeninas de la trata internacional con destino a la explotación sexual. Este objetivo se lleva adelante mediante la armonización conceptual y teórica-metodológica en los Estados Parte, el fortalecimiento de las respuestas regionales de atención, la unificación de criterios en la atención, la promoción de la cooperación y coordinación de acciones entre los países y en la región, y finalmente la articulación entre los organismos que integran la Red Mercosur de atención a las víctimas de los delitos abordados.

El mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata internacional coordina las acciones de los organismos integrantes de la Red Mercosur, es decir los organismos especializados de cada uno de los Estados Parte que intervienen durante el proceso de atención a mujeres en situación de trata internacional.

A su vez, la campaña Mercosur libre de trata de mujeres tuvo por objetivos: prevenir a mujeres que se encuentren en situación de vulnerabilidad o en situación directa de trata, difundiendo teléfonos de ayuda en los países del Mercosur priorizando la prevención en aquellas mujeres que viajan al interior del bloque regional en busca de oportunidades ; apoyar a los funcionarios públicos y operadores sociales territoriales a fin de que cuenten con información básica sobre el tema y actúen ante la ocurrencia de posibles situaciones de trata. La campaña se implementó en lugares clave como puestos de frontera, oficinas de migraciones, fiscalías y

estaciones de transporte terrestre, ferroviario y aeroportuario. (Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina, 2014)

El proyecto fue realizado íntegramente por la RMAAM, coordinando acciones en los Estados Parte a través de sus organismos oficiales integrantes de la Reunión especializada.

2.4 Conclusiones del capítulo

Es interesante destacar, en principio, que los proyectos bajo análisis no han sido abordados directamente hacia la trata y el tráfico de personas como ejes de acción, sino como ejes transversales de los derechos del niño, en el caso del proyecto PAIR-BID y de las políticas de género, en el caso del proyecto Mercosur-AECID, con lo cual el accionar del bloque no rompe con el abordaje tradicional del tema.

En este sentido, la información aportada por la UTCI (2018) destaca que apenas un 4% de los proyectos abordados por el Mercosur corresponden a cuestiones de género y no se aportan datos sobre el impacto porcentual de las iniciativas en relación a derechos del niño.

Sin embargo, los proyectos analizados resultaron importantes herramientas en el avance de la lucha contra estos delitos transnacionales. En relación a la ejecución de los proyectos podemos encontrar similitudes y diferencias entre ambos. Entre las similitudes encontramos que ambos proyectos son enfocados hacia el combate de la trata con fines de explotación sexual, modalidad que concentraba en 2012 el 58% de las víctimas, aunque es importante mencionar que el 36% de las víctimas estaban destinadas a trabajos forzados y un 0,2% a tráfico de órganos. (UNODC, 2016)

Las diferencias tienen que ver con las modalidades de ejecución, la cantidad de instituciones participantes, la centralización o descentralización de las actividades y el grado de participación de los organismos institucionales del Mercosur en el desarrollo directo de los proyectos.

Capítulo III – Caracterización y Dinámicas de Cooperación Internacional en el Proyecto PAIR-BID

En este capítulo nos abocaremos específicamente al análisis del proyecto PAIR-BID, el cual se desarrolló, como se destacaba con anterioridad, con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo bajo el Programa de impulso a los Bienes Públicos Regionales.

Comenzaremos por conocer las características generales del proyecto para luego saber quiénes fueron los actores internacionales e instituciones que participaron a lo largo de su realización. Luego determinaremos cómo se canalizó la cooperación: de forma bilateral, multilateral, centralizada o descentralizada (Pérez Rodríguez, 2013). Posteriormente, analizaremos el tipo y destino de la cooperación: si se desarrolló bajo los resortes de cooperación tradicional, horizontal o triangular y si fue destinada para fines económicos, sociales o políticos (Pérez Rodríguez, 2013). Finalmente, analizaremos el proceso de desarrollo de los proyectos, dentro del cual estableceremos cuál ha sido la actuación de los actores involucrados y la sincronización entre ellos para lograr la ejecución del proyecto.

3.1 Características generales del proyecto

Como ya fue mencionado, se trató de un proyecto de Cooperación Técnica cuya ejecución fue descentralizada hacia la Fundación de Apoyo a la Investigación, la Enseñanza y la Cultura (FAPEC) perteneciente a la Universidad de Mato Grosso do Sul. La fuente de financiamiento fue el BID, con fondos del Programa BPR de apoyo a la creación de Bienes Públicos Regionales, recursos que se destinan anualmente por concurso a países que presentan sus propuestas. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco de la Iniciativa NiñoSur, dependiente de la RAADH del Mercosur, presentan la propuesta en la convocatoria 2007, resultando electo el proyecto, que comenzó a ejecutarse a mediados de 2008 y se extendió hasta junio de 2013.

El proyecto ya había con una experiencia previa exitosa en seis ciudades de Brasil. Este país propuso al Mercosur la extensión a la región del programa denominado PAIR. El mismo se desarrolló en 15 ciudades gemelas de las fronteras de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay:



Figura 1: Mapa de ciudades gemelas Proyecto PAIR-BID. Fuente: Elaboración propia sobre datos de la página web PAIR MERCOSUR

En estas ciudades se llevó a cabo, durante la puesta en marcha del proyecto, una experiencia que en cinco etapas apuntó a:

- 1.- Realizar un análisis Institucional y diagnóstico del estado de situación de la problemática
- 2.- Definir los estándares de intervención
- 3.- Generar capacidades en las redes locales de prevención, atención y defensa
- 4.- Construir una Estrategia Regional
- 5.- Sistematizar la experiencia y crear un manual de referencia.

A partir de la concreción de cada una de estas etapas (o componentes como se los denomina en el proyecto), se esperaba lograr:

a.- El desarrollo de una red de mecanismos de consulta y cooperación que resultaran continuos y sistemáticos a fin de facilitar a los países del Mercosur un amplio control de la problemática de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y la trata para esos fines, así como la racionalización y eficiencia de las intervenciones;

b.- la definición e implementación de intervenciones colectivamente definidas por los países participantes en las 15 ciudades gemelas involucrando las áreas de prevención, control y monitoreo de la problemática enfrentada; y

c.- la capacitación institucional y utilización compartida de servicios cualificados de atención a la población destinataria y sus familias, independientemente de su nacionalidad.

3.2 Actores e Instituciones participantes

La ejecución de este proyecto tuvo la participación y movilización de más de trescientas instituciones en los cuatro países a lo largo de su realización, involucrando numerosas instituciones locales en el proceso de diagnóstico, implementación y sistematización de la estrategia.

La financiación y fiscalización del proyecto estuvo a cargo del BID.

La Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADDHH), a través de Consejo Permanente de la Iniciativa NiñoSur participó en carácter político-deliberativo, siendo la máxima instancia de decisión del proyecto, a través de la participación de sus integrantes en el Comité Gestor Regional del Proyecto.

El organismo ejecutor fue la Fundación de Apoyo a la Investigación y la Cultura perteneciente a la Universidad Federal del Mato Grosso del Sur de Brasil (FAPEC-UFMS)

Las instituciones gubernamentales participantes fueron:

- En Argentina: Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

- En Brasil: Secretaria Especial Dos Direitos Humanos da Presidencia da República

- En Paraguay: Ministerio de Educación y Cultura y Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia

- En Uruguay: Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) y Ministerio de Educación y Cultura

Los organismos ejecutores técnicos regionales, referenciados por sus países para la realización técnica del proyecto fueron:

- Por Argentina: El Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CASACIDN)

- Por Brasil: El Programa Escolha de Conselhos, de la Universidad Federal del Mato Grosso do Sul (UFMS), quien ya había tenido a su cargo la ejecución del programa PAIR en Brasil; la Universidad Federal do Paraná (UFPR); y la Universidad Federal do Rio Grande (UFGR).

- Por Paraguay: El Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (CENIJU),

- Por Uruguay: La Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales (APFCS).

Por su parte, en las localidades participantes del proyecto, fueron sensibilizadas y movilizadas numerosas instituciones:

- En la identificación y movilización de las instituciones integrantes de la red en las ciudades gemelas:

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Número de reuniones realizadas c/ instituciones	25	6	20	97
Número de Instituciones Movilizadas	110	200	60	85
Número de Instituciones presentes	70	134	40	85

Tabla 2: Instituciones identificadas y movilizadas, Proyecto PAIR BID. Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Balance PAIR Mercosur 2011

- En la organización e implementación de oficinas de presentación, discusión y adecuación de la metodología y de los instrumentos de diagnóstico:

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Número de reuniones realizadas	9	11	5	4
Número de Instituciones Movilizadas	94	215	4	3
Número de Instituciones presentes	71	149	4	3

Tabla 3: Participación de instituciones, Proyecto PAIR BID. Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Balance PAIR Mercosur 2011

- Visitas a las instituciones locales para recolección y aporte de datos para la elaboración del Diagnóstico Rápido Participativo (DRP):

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Número de técnicos capacitados	11	23	4	15
Número de Instituciones Movilizadas	331	313	50	83
Número de visitas realizadas	295	336	70	97
Número de formularios completados	267	318	50	85

Tabla 4: Visitas a Instituciones, Proyecto PAIR BID. Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Balance PAIR Mercosur 2011

Es importante destacar que al hablar de Instituciones locales, sensibilizadas en el tratamiento de la problemática, movilizadas y/o participantes, nos estamos refiriendo a cada uno de los organismos que, a nivel local, están o pueden estar en contacto con integrantes de la población vulnerable a la comisión de los delitos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y tráfico y trata para esos fines. Es decir, organismos de la sociedad civil que puedan detectar con facilidad y puedan articular en red para detectar tempranamente a posibles víctimas, prevenir y erradicar estos delitos como son las escuelas, iglesias, departamentos de policía, fiscalías, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales, clubes e instituciones deportivas y sociedades de fomento o acción vecinal, entre otras.

3.3 Forma en que se canalizó la cooperación

Como hemos visto, se trató de un proyecto de cooperación técnica en el que un organismo multilateral (BID) aportó recursos no reembolsables para la ejecución de un proyecto orientado a la adquisición de Bienes Públicos Regionales de manera descentralizada hacia una institución no gubernamental (FAPEC), la cual administró los recursos y ejecutó el proyecto.

El once de junio de 2008, el BID y la FAPEC firmaron una carta convenio por la cual se estableció que el monto aportado por el BID sería de u\$s 950.000 y que los países participantes aportarían como contrapartida un monto total de u\$s 200.000. Previo al primer desembolso por parte del Banco, la FAPEC firmó cartas convenio con los países participantes del programa estableciendo que Argentina aportaría u\$s 42.850; Brasil, u\$s 85.700; Paraguay, u\$s 14.300; y Uruguay u\$s 57.150.

En el mismo documento, se estableció la obligación de FAPEC de enviar semestralmente al BID informes de seguimiento que debían incluir la evaluación de las actividades realizadas y el progreso en la ejecución del proyecto; información financiera sobre el uso de la contribución y el aporte local; descripción de las actividades a realizar en el siguiente semestre; el cronograma de ejecución y costes y en base a este las necesidades de recursos para el siguiente semestre hasta la finalización del proyecto.

3.4 Tipo y destino de la cooperación

Ya se ha mencionado que este proyecto es tenido en cuenta por el Mercosur dentro de los resortes cooperativos de la Cooperación Sur-Sur Regional (UTCI, 2018), ya que independientemente del origen de la fuente de financiamiento, la implementación del mismo se ha desarrollado para favorecer la integración y desarrollo en la dimensión social de los Estados Parte del Mercosur.

La cooperación se destinó a fines sociales, encaminados dentro de la producción de Bienes Públicos Regionales, los cuales resultaron una asignación de recursos para minimizar las fallas del mercado que generan desigualdad, pobreza y criminalidad organizada, como efectos colaterales de la globalización. (Arias Arguedas, 2017)

3.5 Proceso de desarrollo del proyecto, actuación y sincronización de los actores participantes

Si bien el organismo descentralizado ejecutor del proyecto fue la FAPEC, la gestión del programa tuvo la participación compartida de los países participantes a través de la gestión de la Iniciativa NiñoSur, dependiente de la RAADDHH del Mercosur. La coligación de la acción a nivel regional se produjo mediante la constitución de:

- Un Comité Gestor Regional (CGR), con carácter político-deliberativo, que fue la instancia máxima de decisión del proyecto y estuvo constituido por los titulares del Grupo de Trabajo Permanente (GTP) de la Iniciativa NiñoSur, cuyas reuniones coincidieron con las del GTP.

- Un Comité Ejecutivo Regional (CER), de carácter técnico ejecutivo, subordinado al CGR, constituido por dos miembros de cada país participante, designados por sus respectivos representantes en el CGR.

Las atribuciones del CGR fueron: articulación con el CER; articulación con los gobiernos nacionales y organismos de cooperación internacional; articulación con la Secretaría Ejecutiva del Programa; realización de procesos de consultas y negociación entre los diversos países con el objetivo de establecer los acuerdos necesarios al cumplimiento de las metas del programa; definición de directrices para la elaboración de los Planes Operativos Anuales del Proyecto; aprobación de dichos planes operativos; aprobación del Plan Estratégico Regional y del Pacto Regional; firma del Pacto Regional; y deliberación sobre las recomendaciones hechas en los informes de monitoreo y evaluación en relación a la gestión y ejecución del proyecto.

Por su parte, las atribuciones del CER fueron: asesorar técnicamente al CGR; preparación de las reuniones del CGR; supervisión técnica, administrativa y financiera de la Agencia Ejecutora (FAPEC); coordinación técnica de la preparación de los Planes Operativos Anuales del Proyecto y sometimiento a aprobación del CGR; análisis de la propuesta metodológica de monitoreo y evaluación del proyecto, elaboración de recomendaciones y sometimiento a la aprobación del CGR; aprobación de los informes de monitoreo y evaluación internas y externas del proyecto, las cuales fueron sometidas al CGR; coordinación de la elaboración del Plan Estratégico Regional y del Pacto Regional; selección de las experiencias identificadas como ejemplos para su sistematización y difusión; coordinación del proceso de organización, implantación y gestión de la red y subredes de lucha contra el tráfico, la trata y explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, fueron conformados, en cada ciudad gemela, Comités Ejecutivos Binacionales (CEB) o Transnacional (CET), en el caso de las ciudades de la triple frontera. Estos comités tuvieron carácter ejecutivo y estuvieron conformados por representantes de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil responsables de la implementación de las diferentes fases del proyecto a nivel local y subregional. Sus principales atribuciones fueron: articular con el CER; articular con la agencia ejecutora (FAPEC); articular con las organizaciones ejecutoras de los diferentes países; movilizar las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales con actuación en el área de protección y defensa de los derechos del niño y del adolescente en las ciudades gemelas; participar en la organización y ejecución de los eventos que se realizaron en las ciudades gemelas; coordinar el proceso de elaboración de los Planes Operativos Locales; coordinar la

preparación, implantación, monitoreo y evaluación del Pacto Regional a nivel local; discutir y aprobar los informes de monitoreo y evaluación del proyecto en las ciudades gemelas; participar en las reuniones anuales de evaluación del programa.

Asimismo, el proyecto contó con una Secretaría Ejecutiva, desempeñada por la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la República de Brasil, cuyas atribuciones fueron: articular con las instancias de coordinación del Programa en los diversos países y con el CGR y el CER; articular con el BID, en lo que se refiere a la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación física y financiera del proyecto; supervisar y monitorear a la Agencia Ejecutora (FAPEC); realizar convocatorias, organizar y apoyar técnica y administrativamente las reuniones del CGR y del CER divulgando los resultados de esas reuniones; participar en la elaboración de documentos de acuerdos binacionales, transnacionales y regionales necesarios para el desarrollo del programa; organizar y realizar los eventos internacionales del programa; apoyar la elaboración del progreso del programa, realizados por la Agencia Ejecutora, donde se consolidaron las informaciones recibidas a lo largo del desarrollo del proyecto.

En su realización hacia el cumplimiento del objetivo de implantar una estrategia regional de lucha contra el tráfico y la trata de niños, niñas y adolescentes para fines de explotación sexual en zonas fronterizas del Mercosur, el proyecto se llevó a cabo en quince ciudades gemelas ubicadas en las fronteras de Brasil con Argentina, Paraguay y Uruguay, en las cuales se buscó obtener experiencias validadas y sistematizadas de movilización, organización, fortalecimiento e integración de los servicios locales de prevención, atención y responsabilidad. El resultado final del proyecto fue la implementación de una red cuya estrategia de operación, estructura organizacional, procesos de decisión y formas de gestión fueron determinadas por las especificidades de las organizaciones que la compusieron.

El primer paso en la ejecución del proyecto fue la realización de quince diagnósticos participativos locales que presentaron el estado de situación en relación a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y el tráfico y trata para esos fines, a partir de estos, y se identificaron todas las instituciones locales que voluntariamente accedían a participar de la futura red. A partir de estos, se produjeron seis planes operativos binacionales y un plan operativo transnacional donde se delinearon los aspectos fundamentales que sirvieron de base a la articulación de la red.

Todas estas acciones derivaron, en 2013 en la aprobación del Acuerdo entre los Estados miembros y asociados del Mercosur para la implementación de los resultados previstos en el proyecto: el Acuerdo Regional de enfrentamiento al tráfico de niños, niñas y adolescentes para fines de explotación sexual, en el cual se establece el compromiso de los gobiernos nacionales en la movilización de sus políticas públicas a fin de dar funcionalidad a las veintiocho acciones indicadas en base a las doce directrices emanadas de las conclusiones del proyecto (Anexo I), cuya implementación en las ciudades gemelas continúa vigente, aunque no se ha ampliado

a otras ciudades del Mercosur, salvo en el territorio brasilero donde la metodología PAIR se aplica en más de 500 ciudades (Ministério dos Direitos Humanos do Brasil, 2018)

3.6 Conclusiones del capítulo

Las dinámicas de Cooperación Internacional en la puesta en marcha del proyecto PAIR-BID confluyeron dentro de los resortes de la Cooperación Sur- Sur Regional, hacia la generación de Bienes Públicos Regionales en el territorio del Mercosur, involucrando a las instituciones locales de atención de la trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes para fines de explotación sexual en quince ciudades de la frontera de Brasil con Argentina, Paraguay y Uruguay.

Se trató de un proyecto de Cooperación Técnica Multilateral financiado por el BID bajo la convocatoria de Bienes Públicos Regionales 2007, a la que se presentaron Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, en el marco de la iniciativa NiñoSur, dependiente de la RAADDHH del Mercosur. Dicha cooperación, que involucró un monto de U\$s 950.000 por parte del BID y una contrapartida de u\$s 200.000 por parte de los países participantes, se canalizó de forma descentralizada hacia políticas sectoriales en el área de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual y tráfico y trata para ese fin. La institución ejecutora del proyecto fue la FAPEC de Brasil, quien ya había sido responsable de la implementación del programa PAIR.

El desarrollo del proyecto tuvo un eje fundamental en el anclaje local, potenciando la acción de las instituciones participantes en el territorio de las quince ciudades gemelas involucradas. A partir del diagnóstico rápido participativo se dio visibilidad al estado de situación de la problemática en cada una de las quince ciudades y se relevó todas las instituciones relacionadas con el tema y que pudieran funcionar articuladamente para detectar y atender a posibles víctimas. De este modo, se arribó a una actuación sincronizada de los actores para alcanzar, al finalizar la ejecución del proyecto, la firma de un Acuerdo Regional entre los Estados Parte para potenciar políticas públicas y acciones concretas hacia la prevención, atención y erradicación del tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes para fines de explotación sexual.

La metodología PAIR, que ya se había implementado en seis ciudades de Brasil y que hoy se aplica en más de quinientas ciudades de ese país, propuso la elaboración de una estrategia regional basada en la actuación en red de las instituciones involucradas en el tema con la doble finalidad de agilizar la detección y atención temprana de víctimas y sincronizar la actuación de las instituciones para evitar superposiciones que impliquen un desperdicio de recursos humanos y materiales.

Capítulo IV – Caracterización y Dinámicas de Cooperación Internacional en el Proyecto Mercosur/AECID

En 1998, el Mercosur crea la Reunión Especializada de Mujeres (REM), actualmente elevada al rango de Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM). Desde este organismo, dependiente del Grupo Mercado Común (GMC) del Mercosur, se han ido constituyendo diversas instancias de intercambio y debate en políticas de género que fueron desarrollando acciones importantes en el territorio.

A partir de la acción mancomunada de los países representados en ese organismo, producida la firma del Memorandum de Entendimiento entre la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y el Mercosur, para la puesta en marcha del Programa Mercosur, en 2008, la entonces REM propone la aprobación de un proyecto de Cooperación Internacional financiado por España denominado proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur (Mercosur-AECID). Este proyecto abarcó en su ejecución cuatro ejes de acción:

- 1º - Fortalecimiento de la REM con recursos humanos y financieros;
- 2º - Comparación a escala regional de los indicadores de violencia doméstica basada en género;
- 3º - Promoción de la participación política de las mujeres en el ámbito del Mercosur; y
- 4º - Lucha contra la trata de mujeres para fines de explotación sexual en el Mercosur.

En el presente capítulo, nos abocaremos al análisis del cuarto eje del proyecto, sobre el cual identificaremos a los actores e instituciones participantes y su sincronización y el proceso de desarrollo del mismo. Sin embargo, la identificación plena de las características de las dinámicas de cooperación internacional identificadas en este estudio incluye el desarrollo general del proyecto en cuanto a los mecanismos de canalización, tipo y destino de la cooperación internacional.

4.1 Características generales del proyecto

Se trató de un proyecto de Cooperación técnica bilateral financiado con recursos del gobierno de España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), cuya ejecución estuvo centralizada en la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM), en aquel momento REM.

El proyecto apuntó al fortalecimiento de la REM y de la perspectiva de género dentro del Mercosur, abarcando los cuatro ejes mencionados, los cuales produjeron acciones concretas en el territorio.

En lo relativo al cuarto eje de acción del proyecto, el objetivo de la iniciativa fue la elaboración de instrumentos compartidos regionalmente de detección, intervención, rescate y reinserción de mujeres víctimas de trata en el territorio del Mercosur.

En este sentido, es importante destacar que la complejidad de las redes trata internacional de personas, presenta al área del Mercosur como espacio de captura, tránsito y destino de las víctimas y en el caso de las mujeres del territorio traficadas hacia el exterior, España y la Unión Europea resultan los destinos principales del tráfico y trata, principalmente de mujeres y hacia fines de explotación sexual (UNODC, 2016). Esto promueve un interés adicional del gobierno español para invertir en esta problemática procurando atacarla desde la raíz en el lugar de origen de las víctimas.

Se inició con la contratación por parte de la RMAAM de consultorías locales para la realización de informes diagnósticos que incluyeran, datos de cada país participante a fin de caracterizar el estado de situación del país en la temática con el fin de proveer insumos para la elaboración de un diagnóstico regional en el tema trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Mercosur, lo cual a su vez permitió la concreción de un Protocolo Regional para la detección, intervención, rescate y reintegración de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial, adecuado a las necesidades de la región.

Estas acciones dieron como resultado la implementación de un Mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata internacional (Decisión N° 32, 2012), una Guía Mercosur para la atención de las mujeres en situación de trata de personas con fines de explotación sexual (Recomendación N° 9, 2012) y una Campaña de combate a la trata de mujeres “Mercosur libre de trata de mujeres”.

Todas estas acciones, gestionadas y coordinadas por la RMAAM fueron aprobadas por la institucionalidad plena del Mercosur a lo largo del desarrollo de todo el proyecto, cuyas actividades se fueron informando en las diferentes reuniones del organismo.

4.2 Actores e Instituciones participantes

En este proyecto tienen participación protagónica de los organismos internos del Mercosur, en particular la RMAAM ya que a través de sus directivas se fueron gestionando los pasos necesarios para la concreción de cada etapa del proyecto en sus cuatro componentes.

En el caso particular del cuarto componente, la participación de instituciones territoriales tuvo un rol importante en el marco del relevamiento de instituciones

existentes para la atención de la problemática, sin participar directamente del desarrollo del proyecto.

De este modo, los actores e instituciones participantes directamente del proyecto son la AECID, y colateralmente el gobierno de España, como aportante de los recursos, que fueron gestionados localmente por la Corporación Nacional para el Desarrollo de Uruguay, y la RMAAM, promoviendo la participación colateral de los organismos de gobierno de los países integrantes de la misma:

- Por Argentina: “Representación Especial para los temas de la Mujer en el ámbito internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, comercio internacional y culto”;

- Por Brasil: “Secretaria de Políticas para as Mulheres - Presidência da República”;

- Por Paraguay: “Secretaría de la Mujer – Presidencia de la República”;

- Por Uruguay: “Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)- Ministerio de Desarrollo Social(MIDES)”

Las actividades desarrolladas a lo largo de la concreción del proyecto fueron gestionados por la RMAAM para cumplir con los pasos previstos en su ejecución para lo cual se contrataron cuatro consultorías locales y una regional que dieron forma a los instrumentos obtenidos: informes diagnósticos locales, diagnóstico regional, protocolo regional.

4.3 Forma en que se canalizo la cooperación

En este caso, se trató de un proyecto de cooperación técnica en el que un organismo estatal (AECID) aportó recursos no reembolsables orientados al fortalecimiento institucional del Mercosur y de la perspectiva de género, siendo los mismos centralizados por el organismo receptor a través de una de sus organizaciones subsidiarias: la RMAAM, la cual administró los recursos y ejecutó el proyecto.

Para su coordinación, las autoridades de la RMAAM decidieron que el país coordinador de los fondos fuera Uruguay, a través Instituto Nacional de las Mujeres y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

El monto total financiado por la AECID fue de €700.00, utilizados para la realización de los cuatro ejes del proyecto.

4.4 Tipo y destino de la cooperación

El proyecto Mercosur-AECID también es considerado por el Mercosur dentro de los resortes de CSSR (UTCI, 2018), siendo su finalidad primordial el fortalecimiento institucional del Mercosur y la profundización de la integración regional para avanzar, en este caso, en la lucha contra la trata de personas.

En el marco de la puesta en marcha de este proyecto, tuvieron lugar doce acciones de cooperación intra- Mercosur: siete seminarios - talleres, tres estudios, un concurso y una campaña, lo que significa casi el 50% de las acciones relevadas en políticas de cooperación hacia el sector de género en el organismo entre 2005 y 2015. (UTCI, 2018).

4.5 Proceso de desarrollo del proyecto, actuación y sincronización de los actores participantes

La articulación de acciones de cooperación horizontal desarrolladas a lo largo del proyecto favoreció el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados Parte del Bloque en temas de alta relevancia en la agenda regional de género, como la prevención, sensibilización y erradicación de la trata de mujeres con fines de explotación sexual en los países del Mercosur.

Para su articulación y coordinación, el procedimiento de gestión financiera que utiliza la AECID en el Uruguay estipuló que para poder implementar la subvención, el CND actuaría por orden y cuenta de un Comité Gestor de los fondos (CGF), el cual estaba compuesto por las máximas autoridades de la AECID y de la RMAAM en Uruguay. Este CGF fue el órgano responsable del cumplimiento de los fines del proyecto, verificando la adecuación de los procedimientos utilizados y su correspondencia con un Plan Operativo Anual (POA) aprobado por la RMAAM.

Asimismo, fue creado un Comité Regional Político – Técnico (CRPT), integrado por dos representantes de cada país, quien fue el encargado de tomar las decisiones, hacer el seguimiento técnico y de la gestión del proyecto, así como de las actividades definidas en el POA. Este comité mantuvo reuniones presenciales semestrales a fin de evaluar periódicamente los avances del proyecto

Por su parte, la implementación del POA estuvo a cargo de una Unidad de Gestión del Proyecto (UGP), conformada por una Secretaria Ejecutiva Regional y una Secretaria Administrativa, seleccionadas por el CRPT en representación de la RMAAM, mediante llamado a concurso. La UGP, por razones operativas, funcionó en Montevideo, en la sede del MERCOSUR.

La UGP tuvo a su cargo la sistematización de los informes diagnósticos elaborados por las consultorías nacionales en base a una serie de entrevistas con organismos locales abocados a la temática quienes aportaron una mirada abarcativa de la realidad de los países respecto a la trata de mujeres. Estas acciones, previamente fueron aprobadas por el CRPT.

Una vez obtenidos los informes nacionales, la UGP realizó un diagnóstico regional, el cual contenía un relevamiento en cada país de: el marco jurídico e insitucional; las rutas de la trata; los grupos etarios, sociales y étnicos involucrados; las respuestas institucionales; entre otros temas de relevancia plasmados en un

documento que incluía la propuesta de las estrategias necesarias para lograr un protocolo regional con indicaciones viables a adoptar por los Estados Parte.

El documento de propuesta del Protocolo Regional para la trata y tráfico de mujeres, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual que resultó de las acciones mencionadas incluyó elementos que indicaban los acuerdos de cooperación horizontal necesarios para su cumplimiento por parte de los organismos competentes en los Estados Parte.

La supervisión general de la consultoría regional estuvo a cargo del CPT y en cada país, las consultorías nacionales fueron supervisadas por los organismos representantes en la RMAAM

Las comunicaciones regionales y coordinaciones de carácter logístico se realizarán a través de la Unidad de Gestión del Proyecto.

Finalmente, la elaboración del protocolo regional derivó la presentación de tres importantes acciones resultantes:

- La elaboración y difusión de la Guía Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual (Recomendación N° 9, 2012), que se incorpora como Anexo II

- La concreción de un Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional (Decreto N° 32, 2012), que se incorpora como Anexo III.

- La creación y lanzamiento conjunto de la Campaña Regional MERCOSUR LIBRE DE TRATA DE MUJERES.

La Guía Mercosur de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual propone la articulación de la asistencia a las mujeres víctimas de trata internacional con fines de explotación sexual, proponiendo la armonización conceptual y teórico-metodológica al interior del bloque fortaleciendo las respuestas regionales de atención. También propone la unificación de los criterios de atención a las víctimas, así como la cooperación y coordinación entre los países y la región. Prevé, además la articulación entre los organismos que integran la Red Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Por su parte, el Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en situación de trata internacional articula la Red Mercosur entre los servicios especializados de los Estados Parte para mejorar el engranaje en la intervención de los mismos durante el proceso de atención a mujeres en situación de trata internacional.

Finalmente, la Campaña MERCOSUR LIBRE DE TRATA DE MUJERES fue una campaña regional cuyos objetivos fueron:

a) Prevenir a mujeres que puedan hallarse en situación de vulnerabilidad a estos delitos, ya sea viajando en busca de oportunidades o que se encuentren en situación de trata. Para ello, se difundieron teléfonos de ayuda en los países del Mercosur que pudieran brindar asesoramiento y contención a las víctimas o posibles víctimas; y

b) Brindar apoyo a los funcionarios públicos y operadores sociales territoriales a fin de facilitarles capacitación, información básica y preparación técnica para la detección y actuación ante posibles situaciones de trata de mujeres promoviendo la articulación entre los organismos de los Estados Parte. La campaña se implementó en lugares con mayores probabilidades de ser escenario de estos delitos, como puestos de frontera, oficinas migratorias, fiscalías y lugares de tránsito de transporte terrestre, ferroviario y aeroportuario. Los materiales de difusión de la campaña se realizaron en tres idiomas: español, portugués y guaraní.

4.6 Conclusiones del capítulo

Las dinámicas de Cooperación Internacional en la lucha contra la trata de personas en el marco de la concreción del Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y perspectiva de género se desarrollaron dentro de los resortes cooperativos de la CSSR, orientados hacia el fortalecimiento de acciones dentro de la perspectiva de género, resultando relevante para este trabajo el aporte obtenido de la implementación del cuarto eje de ese proyecto: lucha contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual.

El mismo resultó un proyecto de cooperación técnica bilateral, financiado por el gobierno de España a través de la AECID hacia una propuesta de la RMAAM del Mercosur. La propuesta fue realizada en la necesidad de ampliar las acciones del organismo hacia la gestión de políticas de género, las cuales habían resultado relegadas dentro de la institucionalidad del Mercosur desde su creación (UTCI, 2018).

La realización del proyecto, en sus cuatro componentes involucró un desembolso de €700.000 por parte del organismo donante, los cuales fueron canalizados de forma centralizada en el organismo receptor a través de la RMAAM.

Efectivamente, este organismo de representación de la mujer en el ámbito del Mercosur tuvo un protagonismo fundamental en la ejecución del proyecto, ya que todas las decisiones, acciones y resultados pasaron por su seno. Su labor constituyó un importante aporte en el avance de la concreción de mecanismos regionales articulados hacia la prevención, atención y erradicación del delito de trata de mujeres. Para lograrlo, fueron creadas instituciones de planificación y ejecución de cada una de las instancias del proyecto. Las mismas, tras la interacción primaria con actores locales para la producción de los informes locales, y la posterior sistematización de los resultados para la obtención de un protocolo de acción regional mancomunada, arribaron a la producción de decisiones importantes del Mercosur en la materia,

siendo la mas abarcativa el Mecanismo de Articulación para la Atención de mujeres en situación de trata internacional.

Es de destacar en este punto, que si bien el proyecto sectorizaba la población destinataria en mujeres en situación de trata para fines de explotación sexual, el Mecanismo de atención no establece esta distinción, sino que prevé la atención regional a través de la Red Mercosur de las mujeres en situación de trata internacional, independientemente de la finalidad del delito.

La realización del proyecto Mercosur-AECID significó un aporte valioso a las acciones del organismo respecto a perspectiva de género, pero representa apenas el 4% de las acciones de cooperación internacional que el Mercosur lleva adelante (UTCI, 2018)

Capítulo V – Eficacia de la Ayuda

Hasta aquí hemos analizado la relación entre los donantes y el organismo receptor de la ayuda internacional, los cuales han presentado características particulares que definen sus derroteros cooperativos hacia determinados fines y resultados. La ejecución de los proyectos estudiados mostró la implementación de estrategias específicas, diferenciadas en cada caso que produjeron efectos diversos en el territorio.

Este capítulo procurará arribar a una aproximación de la eficacia en la ayuda en el marco del análisis de los proyectos desarrollados precedentemente, por lo que, ya conocidas las características más relevantes de las dinámicas de cooperación en la lucha contra la trata y tráfico de personas en el Mercosur sobre la base de la implementación de los proyectos PAIR-BID y Mercosur-AECID, analizaremos su relación con la variable dependiente.

Tanto la Declaración de París (2005), como la Agenda de Acción de Accra (2008), han enfocado las estrategias de evaluación hacia el análisis de las políticas en un marco de cooperación internacional que ha cambiado su enfoque, antes asistencialista por uno orientado a la gestión de derechos (Perez Rodriguez, 2013). Por ello, tendremos en cuenta los principios de la eficacia en la ayuda de los Foros de Alto Nivel de París (2005), Accra (2008) y Busán (2011) y analizaremos en cada uno de los casos: apropiación, alineación, armonización, mutua responsabilidad y gestión orientada a resultados.

Al hablar de apropiación, analizaremos de qué manera el Mercosur, a través de los organismos involucrados en la concreción de los proyectos ha podido adoptar estrategias propias para alcanzar el mejoramiento de sus instituciones y la lucha contra la problemática enfrentada.

En caso del análisis de la alineación, observaremos en qué medida los donantes se alinearon con esos objetivos y utilizaron los sistemas locales para alcanzar la ejecución de los proyectos.

Para estudiar el nivel de armonización, veremos el modo en que los donantes se coordinan, simplifican los procedimientos e intercambian información para evitar duplicaciones.

El análisis de la gestión orientada a resultados nos mostrará en qué medida tanto los receptores como los donantes se centran en los resultados de esa cooperación y en la medición de los mismos.

La mutua responsabilidad implicará observar en qué medida receptores y donantes se hacen cargo de sus roles en el desarrollo de los proyectos.

En coincidencia con lo expresado por Pérez Rodríguez (2013), expresamos que el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo es complejo y contradictorio,

caracterizado por la incorporación de nuevas modalidades y actores que, sin embargo, no han logrado disponer de estrategias colectivas para la disminución de las desigualdades. Por ello, se parte en este análisis del conocimiento de que más allá del grado de eficacia que manifiesten los proyectos analizados, los mismos resultan mínimos en relación a la magnitud de la problemática abordada.

No obstante, los apartados siguientes procurarán mostrar en qué medida han resultado eficaces las dinámicas de cooperación en la lucha contra la trata y tráfico de personas en virtud de la implementación de los proyectos analizados en los capítulos anteriores.

5.1 Apropiación

5.1.1 Estrategia Regional de lucha contra el tráfico y la trata de niños, niñas y adolescentes para fines de explotación sexual en las zonas de frontera del Mercosur.

Como hemos podido analizar previamente, finalizada la implementación del Proyecto PAIR-BID se logró establecer una estrategia regional de lucha a través de la conformación de una red de articulación de organismos regionales actuantes en las quince ciudades de frontera involucradas en el proyecto.

En este sentido, el receptor de la ayuda logró la apropiación de la estrategia y consolidó resortes cooperativos que se constituyeron en Bienes Públicos Regionales para enfrentar el problema objeto de la implementación del proyecto.

En ese sentido, se logró cumplir con la finalidad de establecer una acción coordinada y efectiva en el territorio a la hora de detectar tempranamente a posibles víctimas de explotación sexual infanto-juvenil y trata de niños, niñas y adolescentes para esos fines. La acción se desarrolló en forma piramidal desde la experiencia y participación de las organizaciones territoriales hacia los estamentos binacionales, trasnacional y regional, desde abajo hacia arriba.

Al haber existido una amplia convocatoria a actores gubernamentales y no gubernamentales territoriales involucrados, se vio mitigado el riesgo de resistencia por parte de autoridades locales a la implementación de la estrategia (BID, 2008). Sin embargo, se destacó la necesidad de concretar planificaciones estratégicas que se instalen como políticas de Estado y no queden expuestas a cambios frente a eventuales cambios de gobierno (Comité Local Binacional Rivera (UY) /Livramento (BR), 2013)

Finalizado el proyecto, la estrategia no se diseminó a otras ciudades de la región.

Debido a la complejidad que presenta la lógica que envuelve al delito de trata y tráfico de personas, su prevención, atención y erradicación resultan difíciles por cuanto existe una resistencia por parte de las sociedades a denunciar los casos tempranamente, a involucrarse en la prevención e incluso a visualizar a las víctimas realmente como tales (Comité Local Binacional Rivera (UY) /Livramento (BR), 2013)

5.1.2 Mecanismo de Articulación para la atención de mujeres en situación de trata internacional

Por su parte, la apropiación en el marco de las estrategias por parte de la RMAAM, tuvo un carácter más vertical, ofreciendo una propuesta desde el relevamiento de las instituciones locales factibles de articular en la Red Mercosur a partir de la adopción por parte de los organismos locales de las indicaciones ofrecidas en la Guía de atención a mujeres víctimas de trata y en el Mecanismo de Articulación.

La Decisión del Consejo de Mercado Común (CMC) del Mercosur N° 32 (2012), establece la obligación de los Estados Parte, en cuanto integrantes del Bloque regional, de arbitrar los medios necesarios para la implementación de esta Red y con ella la protección de los derechos de las víctimas de la trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región del Mercosur. El artículo tercero establece específicamente que serán los Estados Parte quienes articularán una red para la atención de las víctimas.

De este modo, se logra también la apropiación de la estrategia de acción territorial, regional hacia la generación de políticas efectivas para la prevención, atención y erradicación de la problemática.

Finalizada la ejecución del proyecto, los mecanismos de acción concretados a partir de la iniciativa continuaron vigentes.

5.2 Alineación

En ambos casos, la alineación de los donantes con las estrategias generadas a partir de la implementación de los proyectos fue plena. Tanto el BID como la AECID actuaron como fiscalizadores de la realización de los respectivos proyectos sin ofrecer directivas ni establecer prerrogativas sobre las estrategias obtenidas.

En ese sentido, los organismos ejecutores de los proyectos contaron con plena autonomía para la realización de las actividades propuestas y sólo debieron cumplir con la correcta elevación de informes sobre el progreso y avance de las planificaciones y la rendición de cuentas sobre el destino de la ayuda brindada por los donantes.

La planificación de los desembolsos económicos supeditada a la correcta evolución de los proyectos, en ambos casos, resultó un mecanismo eficaz de gestión y transparencia. La correspondencia entre los compromisos planificados y los efectuados dan cuenta de ello y permiten inferir una gestión adecuada de los recursos por parte de los actores involucrados.

Si bien la AECID participó a través de sus representantes en uno de los organismos ejecutores del proyecto, no impuso una agenda de actividades hacia la estrategia implementada, sino que se limitó, al igual que el BID, a una fiscalización de la evolución sin intervención directa.

5.3 Armonización

Notamos que la ejecución de ambos proyectos tuvo un desarrollo paralelo en el tiempo, desde 2008 a 2013 en ambos casos. Asimismo, ambos centralizaron sus actividades hacia el sector del tráfico y la trata con fines de explotación sexual; en el caso del proyecto PAIR-BID sobre niños, niñas y adolescentes; y en el caso del proyecto Mercosur-AECID sobre mujeres, niñas y adolescentes.

Asimismo, la implementación de ambos proyectos produjo la generación de redes de prevención, detección y atención de la problemática, con la actuación de organizaciones locales, existiendo una superposición territorial de las mismas. Sin embargo, se debe destacar que en el caso del proyecto PAIR-BID, la actuación de la red estuvo focalizada en las quince ciudades de frontera participantes del proyecto, en tanto el proyecto Mercosur-AECID fue más abarcativo. La campaña de concientización implementada por el proyecto Mercosur-AECID, enfocó principalmente su acción en las zonas de frontera, regiones abarcadas por el proyecto PAIR-BID.

No hay ningún documento que indique contacto o articulación entre las instituciones donantes, ejecutoras o participantes, pese a que, por ejemplo, la CENUJU, de Paraguay, participó de ambos proyectos (como ejecutora local en el caso del proyecto PAIR-BID y como consultora local contratada por la RMAAM para la implementación del informe de su país en el proyecto Mecosur-AECID).

Asimismo, no existen registros de que la RAADH y la RMAAM, organismos del Mercosur intervinientes en los proyectos, tuvieran contacto o articularan respecto a la implementación de los proyectos, cruzaran datos relevados o coordinaran acciones conjuntas.

No se cuenta con información de las razones por las cuales no se produjo tal intercambio.

5.4 Mutua responsabilidad

El desarrollo de los proyectos analizados contó con un seguimiento constante por parte de los donantes.

En la puesta en marcha del proyecto PAIR-BID, la FAPEC debía enviar semestralmente al BID un informe de seguimiento que debía incluir la evaluación de las actividades realizadas y el progreso en la ejecución; la información financiera sobre el uso de la contribución y el aporte local; la descripción de las actividades que se realizarían el siguiente semestre; y la necesidad de recursos para esas actividades con el correspondiente cronograma de ejecución y costes. Recibido el informe, el Banco iniciaba el procedimiento para un nuevo desembolso (BID, 2007b).

El BID posee un sistema de trabajo que le permite mejorar su gobernanza y sus prácticas de lucha contra la corrupción a través de un sistema de sanciones, un

sistema de resolución de conflictos, permitiendo el control ciudadano a través de su Política de Acceso a la Información y un mecanismo independiente de consulta e investigación que permiten acceder a documentos de los proyectos (BID, 2019)

En tal sentido, la institución se esfuerza por garantizar que sus actividades estén exentas de fraudes y corrupción, utilizando estrictos mecanismos de control, a través del funcionamiento de una Oficina de Integridad Institucional, un Oficial de sanciones y un Comité de sanciones, los cuales investigan y deciden ante denuncias de fraude o corrupción relacionadas con la implementación de los proyectos. La Oficina de Integridad Institucional tiene como principal objetivo, asegurarse que los fondos destinados a ayudar a la región en su desarrollo social y económico no se pierdan por actos de fraude y corrupción (BID, 2019)

Por su parte, la RAADH y la Comisión de Trabajo Permanente de la Iniciativa NiñoSur, en sus respectivas reuniones fueron dando cuenta del desarrollo del proyecto PAIR-BID y la evolución del mismo en cada una de sus etapas.

En igual sentido, la RMAAM en sus reuniones, desde la implementación del proyecto hasta su finalización, efectuó el seguimiento de los avances y dificultades en la concreción del proyecto, emitiendo informes periódicos que se consignaron en las actas de reunión o que se remitieron directamente a la AECID.

La Cooperación Española a través de su página web (<https://www.cooperacionspanola.es>) indica que

Rendir cuentas supone la obligación tanto de informar y justificar como de asegurar una ayuda de calidad, incluyendo la asunción de las responsabilidades correspondientes. En el caso de los distintos actores de la **Cooperación Española para el Desarrollo** éstas son: una definición clara y apropiada de su misión y sus objetivos; una gestión ética, transparente y eficiente de los recursos a su disposición; y la consecución de resultados de desarrollo como fruto directo de su actividad (productos).

En tal sentido, las acciones desplegadas por la RMAAM cumplieron con sus responsabilidades correspondientes asegurando el desembolso de los recursos de acuerdo a las previsiones.

Dentro de un marco de transparencia, tanto los documentos de los organismos participantes como sus páginas web oficiales brindan información respecto de la gestión de los recursos para la ejecución de los proyectos, garantizando los procedimientos hacia la disponibilidad de información actualizada sobre los procesos de toma de decisiones y logros alcanzados (Cooperación Española, 2019)

5.5 Gestión orientada a los resultados

Desde el BID, se impulsa que los receptores de sus proyectos de cooperación internacional alcancen una estrategia sólida y explícita de implementación de la Gestión para los resultados del Desarrollo basada en los siguientes elementos:

- Definición de los resultados esperados en cuanto al cambio social o institucional y a los bienes y servicios producidos,

- Promoción de una cultura e instrumentos de gestión orientados a la eficiencia, eficacia y efectividad de la acción institucional,
- Establecimiento de sistemas de información orientados a la toma de decisiones que posibiliten el monitoreo y evaluación de la acción pública y la información a la ciudadanía,
- Ejecución de una estrategia de mejoramiento permanente de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos,
- Implantación de sistemas de incentivos para que los funcionarios orienten sus esfuerzos al logro de resultados institucionales (BID, 2012).

En tal sentido, la puesta en marcha del proyecto PAIR- BID consideró desde el inicio la gestión orientada a los resultados, desde la planificación del proyecto y a lo largo de su ejecución buscando ofrecer un monitoreo constante de los avances en la consecución de las metas propuestas por el programa PAIR. Desde allí, se busco afianzar y fortalecer a las instituciones locales en las quince ciudades gemelas para que efectúen un trabajo en red que permita la adopción de medidas conjuntas, normativa y acciones concretas. Es de destacar que las diferencias entre los países integrantes del proyecto y el encuentro de diferentes actores involucrados en la temática, favorecieron una mayor solidez en el intercambio de experiencias, generando aportes valiosos en los partícipes (Acta RAADH N° 3, 2012).

La generación de una red articulada de trabajo conformada por organizaciones adheridas voluntariamente permitió un alto grado de horizontalidad y descentralización de las acciones desarrolladas. La preservación de la autonomía de las organizaciones, así como la apertura a la incorporación de innovaciones tecnológicas y operativas generaron un espacio en el que el liderazgo y la organización de actividades pueden variar de acuerdo con las acciones conjuntas en desarrollo. A su vez, se logró el empoderamiento y emancipación de las organizaciones que componen la red desde la complementariedad de la acción. Estos elementos se constituyeron en las características de la red formalizada al finalizar el proyecto (Pair Mercosur, 2014).

Por su parte, la Cooperación Española apuesta explícitamente a brindar a sus acciones un enfoque hacia la gestión de resultados dentro de los resortes de la cooperación internacional implementados a través del Plan Director. Establece, para ello, que los resultados de desarrollo deben estar definidos expresamente en las distintas etapas de diálogo que se estableces con los actores involucrados, contextualizados en las áreas en que se desarrolla el proyecto, A través de una adecuada gestión orientada hacia los resultados se pretende orientar (Cooperación Española, 2019)

Con esta perspectiva y mediante una adecuada gestión del conocimiento, se han puesto en práctica acciones que involucran a todas las áreas de trabajo definidas por la Cooperación Española que pretenden su optimización a través de la

implementación de una metodología participativa y responsable en cuanto a transparencia en la gestión y ejecución de presupuestos. La mejora en las capacidades para alcanzar mayor cobertura de actuación se constituyó, entonces, por medio de la creación y fortalecimiento de redes de puntos técnicos y focales adaptados a la planificación. También habrá de buscar una mejora en el seguimiento de los pretendidos resultados a través de un sistema de evaluación que no sólo resulte ágil sino también fiable y que permita el aprovechamiento de aprendizajes. Se buscará la optimización de los resultados y de los recursos a fin de generar acciones coordinadas que provoquen un cambio positivo luego de su implementación, de acuerdo al cumplimiento de los objetivos iniciales del proyecto y su evolución y concreción a lo largo del tiempo, estableciendo mecanismos eficaces de control, evaluación y análisis de la implementación de los proyectos (Cooperación Española, 2019)

La evolución del proyecto Mercosur- AECID no sólo alcanzó los resultados planificados y ejecutados de acuerdo a las propuestas, sino que produjo colateralmente la ampliación de capacidades. En el informe de Actividades del Proyecto presentado por la RMAAM (2011), se destaca que, como efectos de la elaboración y consenso de herramientas, los organismos integrantes de la RMAAM promovieron la articulación con otros organismos nacionales generando un fortalecimiento de su rol a la vanguardia de la promoción y defensa de los derechos de las mujeres en la región.

Durante la ejecución de todo el proyecto, se buscó alcanzar la sensibilización de funcionarios nacionales y del Mercosur hacia temas de género así como la generación de instrumentos regionales de detección, intervención, rescate y reinserción de mujeres víctimas de trata y la gestión del proyecto se orientó hacia la consecución de esos fines que, finalizado el proyecto, pudieron alcanzarse (RMAAM, 2011)

5.6 Conclusiones del capítulo

La implementación de los proyectos PAIR-BID y Mercosur-AECID significó un aporte importante en la sensibilización y movilización de organizaciones a nivel local y regional, fundamentalmente en las zonas de frontera, donde la aplicación de la metodología tuvo mayor impacto.

Se pudo apreciar en su realización la participación de numerosas instituciones de gobierno y no gubernamentales voluntariamente suscriptas al enfrentamiento del tráfico y la trata de personas, en ambos casos con fines de explotación sexual, que determinaron con éxito la constitución de redes de reconocimiento temprano, rescate y contención de víctimas, para lograr la prevención, atención y erradicación de estos delitos en la zona del Mercosur.

Las instituciones participantes lograron una buena sincronización de sus roles, destacándose la operatoria organizada de todas ellas a lo largo del desarrollo del

proyecto, evaluado positivamente por todas las instituciones participantes. (RMAAM, 2013; PAIR Mercosur, 2014)

En el marco de la lucha contra delitos de alta complejidad transnacional, como la trata y el tráfico de personas, los actores participantes lograron articular acciones conjuntas y obtuvieron acuerdos importantes, sin embargo, no se produjo una armonización adecuada por parte de los donantes y la red generada de la implementación del Proyecto Mercosur-AECID se superpuso con la actuación de la red generada por el proyecto PAIR-BID, la primera orientada a la franja etaria de mujeres, niñas y adolescentes y la segunda a todo el rango infanto-juvenil vulnerable a estos delitos

Si bien las iniciativas resultaron efectivas y su aplicación implicó un gran avance en la articulación de la lucha, se reconoce que resultaron insuficientes para el tratamiento real de una problemática que abarca franjas etarias más amplias y destinos de trata diferentes a la explotación sexual.

Conclusiones

Con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación que motivó la presente investigación: ¿Cuáles han sido las características de las Dinámicas de Cooperación respecto a la prevención, atención y erradicación de la Trata y Tráfico de Personas, entre el Mercosur y el BID y la AECID, y su eficacia en el período 2008-2013?, se ha abordado en el desarrollo de los capítulos precedentes a la caracterización de los aspectos centrales de las dinámicas de cooperación internacional intervinientes en la puesta en marcha de ambos proyectos y la eficacia de los mismos.

Arribados a este estadio, estamos en condiciones de realizar una breve referencia sobre los elementos más importantes de los resultados obtenidos, como conclusión final del trabajo.

Al respecto, es importante destacar que el abordaje del tratamiento de problemáticas tan amplias y complejas como el tráfico y la trata de personas requiere del compromiso conjunto de más de un actor internacional. Las características de estos delitos transnacionales implican una red de criminalidad organizada que trasciende las fronteras de un país e incluso de una región. Por ello, su prevención, atención y erradicación definitivas son aún objetivos utópicos en un escenario internacional fragmentado y globalizado donde el acceso a recursos y tecnologías facilitan la impunidad de los delincuentes. A ello se suma la escasa relevancia en la agenda internacional que esta problemática tiene.

En el caso que nos ocupa, se ha corroborado que apenas el 4% de los proyectos de cooperación internacional intra-Mercosur implementados entre 2008 y 2013 corresponden a políticas de género. Las actividades del proyecto de “Fortalecimiento de la Institucionalidad y perspectiva de género en el Mercosur”, ejecutado por la REM/RMAAM y financiado por la AECID implican alrededor de la mitad del total de actividades relevadas por la UTCI (2018) en el sector y de ellas, el 25% corresponde al eje de lucha contra la trata y el tráfico de personas. Es decir que menos de un 1% de los proyectos de cooperación internacional llevados a cabo por el Mercosur en el período han correspondido al combate de estos delitos.

Por otra parte, se destaca que los proyectos analizados han enfocado sus acciones casi de manera exclusiva a la trata de personas con fines de explotación sexual, en el caso del Proyecto PAIR-BID sobre niños, niñas y adolescentes y en el caso del proyecto Mercosur-AECID sobre mujeres, independientemente de su edad. Debido a esto, en algún punto, se superponen las poblaciones destinatarias de los productos obtenidos por las dinámicas de cooperación internacional establecidas en ese marco.

Quedaron fuera del rango de acción, al menos durante el período analizado, el tráfico y la trata de personas para fines de explotación laboral, matrimonios forzados,

trabajos forzados y ablación de órganos, así como se ha excluido a los hombres de la población destinataria, salvo los menores de edad.

No obstante ello, los proyectos resultaron eficaces en su implementación, lográndose la articulación de instituciones para el fomento de redes de detección, prevención, atención y erradicación de la problemática, así como la concientización y movilización de actores locales, nacionales y regionales involucrados en la atención del tema.

Más allá de las reuniones, seminarios, talleres, campañas publicitarias, normativas e instituciones derivadas de la implementación de los proyectos, uno de los logros más importantes de los mismos fue el avance de la cooperación internacional hacia la temática y su incorporación en la agenda del Mercosur y de las organizaciones donantes, por lo que se considera que, a futuro, existirán nuevos proyectos que involucren la temática y la expandan a las aristas no contempladas en los casos evaluados.

La evolución de un Mercosur comercial a un Mercosur social permitió la adopción de medidas orientadas a la disminución de las desigualdades al interior del bloque. El tráfico y la trata de personas son problemáticas fuertemente relacionadas con la falta de oportunidades de desarrollo de las personas al interior de los países y en la relación entre países más y menos desarrollados. Su enfrentamiento desde la óptica de las políticas sociales del Mercosur, en la promoción y defensa de los derechos de las víctimas y el mejoramiento de sus estándares de vida, adquieren relevancia dentro de la agenda regional del organismo, con un auge más elevado a partir del 2006.

En este sentido, la implementación a partir del 2008 de dos proyectos, en paralelo, para el abordaje de estos delitos no resulta llamativo, sino más bien consecuencia lógica de la ampliación de temáticas operada por el organismo.

Las razones de los donantes para acompañar este cambio en la agenda fueron diferentes. En el caso del BID, el organismo procuró la creación de Bienes Públicos regionales, coincidente también con la ampliación de su propia agenda a temas sociales y el impulso de políticas de desarrollo en América Latina y el Caribe. En el caso de la AECID, como organismo representante de la Cooperación Española, tiene que ver con el fomento de la institucionalidad del Mercosur en tanto organismo valioso para el desarrollo de América Latina, en el marco del Programa Mercosur, y también en el cuarto eje de acción del proyecto abordado, en la necesidad de fomentar acciones para prevenir una problemática que le afecta sistemáticamente en virtud de

resultar uno de los principales receptores de víctimas de tráfico y trata internacional con fines de explotación sexual.

Centrándonos en el análisis de las dinámicas de cooperación internacional que operaron en la puesta en marcha de los proyectos, se establece que ambas configuran dentro de los resortes de la Cooperación Sur-Sur Regional, respondiendo a los intereses de los países del Mercosur y a la horizontalidad de las acciones desarrolladas, pese a que las fuentes de financiación resultaron externas al organismo. En este punto es importante establecer que la UTCI del Mercosur ha declarado su suscripción a los criterios de la SEGIB para estos casos, donde se establece que los proyectos de CSSR cuentan con tres fuentes de financiamiento: el aporte o cuotas de los Estados Parte; aportes de actores extra regionales; o aportes de fondos de cooperación regional. (SEGIB, 2014 en UTCI, 2018).

Asimismo, encontramos que el proyecto PAIR-BID constituyó un proyecto de cooperación técnica de carácter multilateral que involucró el aporte de recursos no reembolsables por un monto de u\$s 950.000 por parte del BID y una contrapartida de los Estados Parte por u\$s 200.000. El aporte se canalizó en forma descentralizada hacia políticas sectoriales en el área de la defensa y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de tráfico y trata con fines de explotación sexual en la frontera del Mercosur, gestionadas a través de la FAPEC de Brasil. Su implementación abarcó territorialmente a quince ciudades de las fronteras de Brasil con Argentina, Uruguay y Paraguay.

Se destaca en el desarrollo del proyecto el fuerte protagonismo de los actores locales en la construcción de la red regional de atención a la problemática, desarrollado en todas las etapas de ejecución del proyecto: desde la realización de los diagnósticos locales participativos, que promovieron la movilización de numerosas instituciones, hasta la sistematización de experiencias para un mejor abordaje de la problemática. En este sentido, el desarrollo del proyecto promovió el intercambio y fortalecimiento de las instituciones y potenció la actuación de las mismas en mancomunidad.

Los productos finales del proyecto fueron: la institucionalización de una red de detección temprana y atención de menores víctimas de explotación sexual y tráfico y trata para esos fines y la producción de normativa por parte del Mercosur en un Acuerdo Regional que sintetiza la estrategia de lucha contra la problemática analizada y retoma las directrices del protocolo regional desarrollado por el proyecto.

Pese a la efectividad de la metodología PAIR en la constitución de una red de lucha permanente, ésta no se diseminó hacia otras regiones del Mercosur, salvo en Brasil, donde ya se implementa en más de quinientas localidades.

Por su parte, el Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y perspectiva de género se caracterizó como un proyecto de cooperación técnica

bilateral, financiado por el gobierno de España a través de la AECID hacia una propuesta de la RMAAM del Mercosur. Su realización contó con un aporte de €700.000 por parte de la agencia donante, sin contrapartida del organismo receptor y fue canalizado de manera centralizada en la RMAAM, en la búsqueda de fortalecer su rol institucional a la vez que generar una mayor participación femenina en los órganos del Mercosur y producir un relevamiento estadístico comparativo de la violencia doméstica basada en género en la región, teniendo como cuarto eje de acción la lucha contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual en toda la región.

A diferencia del proyecto PAIR-BID, la gestión de las acciones desarrolladas se manifestó de forma vertical, desde la acción de la RMAAM hacia las instituciones locales vinculadas a la temática.

Los productos finales del proyecto fueron: la implementación de una Red Mercosur de atención a mujeres víctimas de trata internacional a través de un Mecanismo de Articulación; la elaboración y sistematización en los Estados Parte de una Guía de Atención; y la puesta en marcha de la campaña de concientización Mercosur libre de trata de Mujeres

En líneas generales, se establece que los proyectos cumplieron con la mayoría de los indicadores de Eficacia en la Ayuda Propuestos por los Foros Alto Nivel de la Eficacia en la Ayuda de París (2005), Accra (2008) y Busán (2011), salvo, como ya fue mencionado, en la armonización de los donantes, implicando la superposición de poblaciones destinatarias dentro del mismo territorio, la cual se podría haber evitado de haber existido contacto entre los organismos ejecutores.

En la búsqueda de alcanzar los objetivos de este trabajo, se han podido analizar y comprender los elementos característicos de las dinámicas de cooperación internacional y su eficacia en la dimensión sectorial estudiada. Aunque el desarrollo de esta investigación implica el estudio de apenas una pequeña porción de la compleja red que envuelve a la problemática elegida, resulta un aporte interesante en la instauración del debate sobre la necesidad de profundizar las políticas de cooperación internacional hacia la lucha contra la trata y el tráfico de personas en el ámbito del Mercosur, por resultar éste una zona de origen, tránsito y destino de un alto porcentaje de las víctimas de tales delitos.

Reafirmando la certeza de que ante la imposibilidad de dar solución a los delitos transnacionales que los aquejan, los Estados deben recurrir a la acción conjunta para procurar una resolución de los mismos, se concluye finalmente que la cooperación internacional resulta vital en el enfrentamiento de problemáticas globales

propias de esta nueva era. El fomento de acciones en el marco de la Ayuda al Desarrollo debe potenciar en los países del Mercosur gestiones comunes para fortalecer aún más las redes regionales de acción mancomunada hacia el tratamiento de las problemáticas actuales.

Aunque en algunos casos, como en estos, de antemano se conozca que el resultado de la acción será leve en relación a la complejidad de la problemática, esto no debe significar un límite, sino un estímulo para su amplificación, ya que su multiplicación, en el tiempo, significará un gran avance, pues como dijo Eduardo Galeano, somos un “mar de fueguitos” y si cada uno de los proyectos realizados es una chispa, tarde o temprano, encenderán el fuego que termine por erradicar estos delitos que quebrantan los derechos de las personas más vulnerables.

Anexo 1

Acordo Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Mercosul

Em junho de 2013 foi realizado o Seminário Final do Projeto na cidade de Montevidéu – UY, com a presença de representantes de todas as cidades envolvidas no desenvolvimento das ações e na produção dos diversos resultados.

Além de apresentarem seus resultados alcançados e prospecção de sustentabilidade, o grupo de representantes das 15 cidades produziu um documento de ações estratégicas baseado em cada uma das diretrizes aprovada pelas Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul, considerada Acordo Regional, firmado no âmbito da IV RAADH Extraordinária.

Este documento deu origem a Resolução das Altas Autoridades, conforme consta da ata de reunião ocorrida no dia 13 de junho em Montevidéu-UY, cujo teor se segue:

VISTO

O Plano de Trabalho 2006-2007 da Iniciativa NiñoSur que estabeleceu, com relação ao tema da violência sexual, a adoção conjunta de políticas públicas para enfrentar a violência sexual de crianças e adolescentes em regiões de fronteira.

O “Compromisso Conjunto de Cooperação para a Implementação da Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual nas zonas fronteiriças”, firmado por ocasião da XII RAADH, firmado em novembro de 2008 em Brasília.

Os resultados alcançados com o desenvolvimento do projeto “Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no MERCOSUL”, executado por meio de convênio entre o BID e a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Cultura (FAPEC), vinculada à Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), firmado em junho de 2008.

O “Acordo Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Mercosul”, aprovado na ata da Comissão Permanente Iniciativa Niño@Sur de 28/11/2012 e na Ata da IV Reunião Extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados.

CONSIDERANDO

A execução do projeto Estratégia Regional, o qual produziu diagnósticos participativos realizados nas quinze cidades de fronteira, as capacitações específicas,

as capacitações conjuntas entre as cidades correspondentes, os encontros técnicos, a construção de quinze Planos Operativos Locais, seis Planos Binacionais e um Plano Transnacional.

O Seminário Final do Projeto Estratégia Regional realizado nos dias 10 e 11 de junho de 2013, em Montevideu, onde estiveram reunidos representantes das quinze cidades de fronteira participantes da iniciativa, dos governos nacionais, das instituições executoras do projeto e de representantes de outros municípios de fronteira da região, em que foi construído o Plano Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes em Regiões de Fronteira, com desdobramentos de ações estratégicas a serem implementadas a partir das diretrizes decorrentes do Acordo Regional, firmado no âmbito da IV RAADH Extraordinária.

A V REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE ALTAS AUTORIDADES EM DIREITOS HUMANOS E CHANCELARIAS DO MERCOSUL

RESOLVE

Artigo 1. Comprometer os Governos Nacionais na mobilização de suas Políticas Públicas com vistas à operacionalização das ações indicadas pelos integrantes do Seminário Final do Projeto, definidas com base nas diretrizes do supramencionado Acordo Regional, conforme o que se segue:

DIRETRIZ 1. Envidar esforços para a implementação dos planos produzidos no âmbito do Projeto Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no MERCOSUL.

Ação 1. Destinar e fortalecer investimentos públicos dirigidos a implementação dos planos produzidos no marco do projeto.

Ação 2. Incorporar aos planos nacionais temáticos relativos a direitos de crianças e adolescentes as ações pactuadas nos planos produzidos no marco do projeto.

Ação 3. Produzir Recomendações no âmbito da Iniciativa Niñ@sur destinadas a orientar e/ou estabelecer protocolos de abordagem do tráfico de crianças e adolescentes em zonas de fronteira.

DIRETRIZ 2. Estimular e apoiar a realização de campanhas conjuntas, nacionais e nas cidades de fronteira, com vistas à sensibilização da sociedade para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, em especial o tráfico para fins de exploração sexual.

Ação 1. Inserção das cidades gêmeas no calendário nacional de mobilização em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, estabelecendo ainda um calendário comum de mobilização para a região do Mercosul.

Ação 2. Regionalizar as campanhas para as cidades gêmeas, de forma a garantir que a produção das peças publicitárias leve em conta as culturas locais, em consulta as comissões, comitês e organizações dessas localidades.

Ação 3. Disponibilizar nas áreas de controle migratório informações com ampla visibilidade a respeito das normas relativas a circulação de crianças e adolescentes.

DIRETRIZ 3. Incentivar e apoiar a construção de agendas conjuntas de mobilização entre as cidades gêmeas na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Ação 1. Propiciar espaços de discussão temática sobre a compreensão do que são povos de fronteira, povos tradicionais, cidades de fronteira, cidades gêmeas regiões de fronteira e suas implicações nos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Ação 2. Promover espaços de articulação entre as distintas cidades e nos distintos níveis de governos para definição de ações conjuntas.

DIRETRIZ 4. Fomentar a publicação de material contendo orientações sobre atuação no enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual, incluindo informações detalhadas sobre programas e serviços que compõem as redes de proteção locais.

Ação 1. Produção de materiais informativos e educativos em espanhol, guarani e português destinados sensibilização de crianças, adolescentes e adultos.

Ação 2. Elaboração de guias de recursos e serviços acessíveis ao conjunto da população e que incluam as informações relevantes das cidades correspondentes

DIRETRIZ 5. Divulgar os canais de denúncia de violação de direitos humanos de crianças e adolescentes nas regiões de fronteira e avançar na cooperação entre esses canais para tratamento e encaminhamento de denúncias internacionais, que exigem uma atuação articulada entre países vizinhos.

Ação 1. Realização de diagnóstico visando identificar os canais de denúncia existentes na região do Mercosul, bem como sobre a situação atual destes.

Ação 2. Efetivação de um canal único de denúncias de violação de direitos de crianças e adolescentes para as cidades gêmeas.

DIRETRIZ 6. Avançar na elaboração de protocolos de ação nas regiões de fronteira, especialmente entre os serviços vinculados aos sistemas de segurança e justiça, para maior agilidade das intervenções de proteção dos direitos de crianças e adolescentes vítimas e a responsabilização dos autores de violência sexual.

Ação 1. Realização de estudo sobre os protocolos existentes no âmbito dos sistemas de segurança e justiça com foco em cidades gêmeas e que façam interface com o tema dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Ação 2. Divulgação de marco normativo internacional, nacionais, competências e cooperação internacional, em especial no que corresponde aos crimes de exploração sexual de crianças e adolescentes e tráfico para esses fins.

Ação 3. Incidir junto a outras reuniões especializadas do Mercosul com vistas ao desenvolvimento de protocolos que levem em consideração as questões relativas proteção dos direitos de crianças e adolescentes nas regiões de fronteira.

DIRETRIZ 7. Ampliar a fiscalização das áreas de fronteira e promover a capacitação dos profissionais que atuam nessas áreas.

Ação 1. Incidência para o desenvolvimento e implementação de procedimentos de controle migratório que garantam direitos de crianças e adolescentes quando em trânsito nas regiões de fronteira e que identifiquem possíveis riscos de exploração sexual e tráfico para esses fins.

Ação 2. Desenvolvimento de uma matriz mínima de temas a serem trabalhados nas capacitações, levando em conta as especificidades das cidades gêmeas, desde um enfoque de direitos.

DIRETRIZ 8. Adotar sistemas de gestão de dados sobre tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual nas regiões de fronteira para o monitoramento dos casos de tráfico.

Ação 1. Realização de inventário sobre os sistemas de gestão de dados utilizados nos países do Mercosul sobre crianças e adolescentes.

Ação 2. Desenvolvimento de uma experiência piloto de ferramenta de gestão compartilhada de dados entre as cidades gêmeas participantes do projeto Estratégia Regional.

DIRETRIZ 9. Apoiar as equipes de fronteira e as instâncias locais com competência no tema na estruturação de um processo de formação continuada dos atores das redes de proteção local.

Ação 1. Definição de uma política de formação continuada para os atores das redes de proteção dos direitos de crianças e adolescentes das cidades gêmeas.

Ação 2. Promoção de espaços de integração das experiências visando o aprimoramento das intervenções de atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência sexual.

DIRETRIZ 10. Realizar encontros de mobilização que propiciem espaços de participação protagônica e de autoproteção de crianças e adolescentes dos municípios

de fronteira para a prevenção e enfrentamento ao tráfico para fins de exploração sexual.

Ação 1. Identificação de fóruns, grupos organizados de crianças, adolescentes e jovens existentes nas cidades de fronteira.

Ação 2. Pactuação, no âmbito da Iniciativa Niñ@sur, de um calendário de encontros com crianças e adolescentes em cidades gêmeas.

Ação 3. Implementação de uma estratégia que envolva os atores vinculados aos sistemas de saúde e educativo formal, visando desenvolvimento de ações de autoproteção, prevenção mobilização e outras do interesse desse público.

DIRETRIZ 11. Estruturar, juntamente com as comissões locais e binacionais constituídas no marco do projeto Estratégia Regional, processo de monitoramento e avaliação da execução dos Planos Operativos Locais, Binacionais e Transnacional.

Ação 1. Composição de grupo de trabalho informal, no âmbito da Iniciativa Niñ@sur, para o monitoramento e avaliação da execução dos Planos Operativos Locais, Binacionais e Transnacional.

Ação 2. Orientação para que as ações de monitoramento e avaliação sejam planejadas em conjunto com comissões binacionais e transnacional.

DIRETRIZ 12. Envidar esforços para dar continuidade e fortalecer a cooperação internacional entre os países membros do MERCOSUL e Estados Associados para o enfrentamento do tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual nas regiões de fronteira, ampliando o escopo de atuação para outras regiões do bloco.

Ação 1. Identificação de outras cidades gêmeas na região do Mercosul com indicativos de vulnerabilidade a exploração sexual e tráfico para esses fins, com vistas a disseminação da metodologia.

Ação 2. Implementação da estratégia em outras cidades gêmeas da região com vistas ao enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual.

Artigo 2. Os representantes dos municípios participantes do seminário final do projeto Estratégia Regional assumem o compromisso de definir e desenvolver ações em níveis locais dando ampla divulgação por meio do website do projeto.

Anexo II

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 32/12

MECANISMO DE ARTICULACIÓN PARA LA ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE TRATA INTERNACIONAL

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, las Decisiones N° 05/91, 12/11, 24/11 y 14/12 del Consejo del Mercado Común y la Resolución N° 84/00 del Grupo Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que es necesario fortalecer las acciones de prevención, detección, recepción, asistencia y protección a las mujeres en situación de trata en la región.

Que la cooperación y articulación de las acciones entre los Estados Partes así como la conformación de una Red MERCOSUR para la atención a mujeres en situación de trata internacional permitirán una mejor respuesta para la prevención de la trata de mujeres y la protección de aquellas que se encuentren en dicha situación.

Que la armonización de procedimientos de cooperación regional en materia de mujeres en situación de trata internacional contribuirá al fortalecimiento de su protección.

Que los Estados Partes ratificaron la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación sobre la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” y el “Protocolo de Palermo sobre Trata de Personas” complementario de la Convención Internacional sobre Crimen Organizado Transnacional, y han adoptado una serie de acuerdos y resoluciones para mejorar las acciones de persecución de los tratantes y la prevención de la trata de personas.

Que entre los objetivos del “Plan Estratégico de Acción Social de MERCOSUR”, se encuentran el combate a la trata de personas, la violencia y la explotación sexual y la articulación e implementación de políticas públicas dirigidas a la plena integración de los/las migrantes y protección de refugiados/as.

Que es necesario incorporar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género para la prevención de la trata de mujeres y la protección de aquellas que se encuentren en dicha situación.

Que la articulación regional es fundamental para atender situaciones complejas de carácter transnacional que requieren pautas comunes que permitan asegurar la adecuada atención a las mujeres en situación de trata.

Que, consciente de la necesidad de la articulación regional para atender situaciones complejas de carácter transnacional que requieren pautas comunes que permitan asegurar la adecuada atención a las mujeres en situación de trata, el Consejo del Mercado Común recomendó a los Estados Partes la adopción de la “Guía MERCOSUR para la atención de las mujeres en situación de trata de personas con fines de explotación sexual”.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

DECIDE:

Art. 1 - Aprobar el "Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional", que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - La Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR será el órgano responsable de monitorear cumplimiento del presente Mecanismo y presentará cada dos años un informe de seguimiento al Consejo del Mercado Común (CMC).

Art. 3 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

XLIV CMC – Brasilia, 06/XII/12.

MECANISMO DE ARTICULACIÓN PARA LA ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE TRATA INTERNACIONAL

Capítulo I

ASISTENCIA MUTUA Y ARTICULACIÓN

Art. 1 - Los Estados Partes prestarán asistencia mutua y amplia cooperación para la atención a mujeres en situación de trata en el MERCOSUR, garantizando un enfoque de género y una perspectiva regional en la aplicación de la normativa internacional de derechos humanos ya ratificada.

Art. 2 - A los efectos de la aplicación del presente Mecanismo, se considerará la definición de “trata de personas” incluida en el Protocolo de Palermo, con el alcance previsto en dicho instrumento.

Art. 3 - Los Estados Partes articularán una Red MERCOSUR para la atención a mujeres en situación de trata internacional con el cometido de:

I. Brindar atención con enfoque de género a mujeres en situación de trata, provenientes de los Estados Partes o detectadas en la región;

II. Garantizar que dichas mujeres reciban apoyo inmediato y accedan a programas de restitución de derechos; y

III. Establecer canales de comunicación, intercambio y articulación de acciones para la atención a mujeres en situación de trata internacional y para el desarrollo de acciones de prevención a nivel de la región.

Art. 4 - A los efectos de la aplicación del presente Mecanismo, cada Estado Parte designará un Organismo Referente Nacional para integrar una red de atención, la cual será denominada Red MERCOSUR de Atención. Los Organismos Referentes Nacionales trabajarán en forma coordinada para facilitar la articulación de organismos y servicios de atención de los Estados Partes en una red regional y serán encargados de oficiar de nexo y enlace en los casos que se considere necesario.

La designación de los Organismos Referentes Nacionales de cada una de las Partes, o su sustitución, será informada a la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM).

Capítulo II

PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN

Art. 5 - Los Estados Partes garantizarán la asistencia y protección a las mujeres en situación de trata a través de sus respectivas autoridades competentes, de acuerdo a lo dispuesto en el Protocolo de Palermo sobre Trata, complementario a la Convención Internacional sobre Crimen Organizado Transnacional, y a los Principios y Directrices de Naciones Unidas sobre Trata y Derechos Humanos.

Los Estados Partes tendrán especialmente en consideración las orientaciones contenidas en la “Guía MERCOSUR de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual” aprobada por la RMAAM.

Art. 6 - En la aplicación del presente Mecanismo, los Estados Partes deberán tener en cuenta, especialmente, los siguientes principios:

- I. Principio de Igualdad y no discriminación por razones de género, orientación e identidad sexual, origen étnico racial, personas con discapacidad, nacionalidad, edad, condición social o actividad desempeñada;

- II. Consentimiento informado previo de la mujer respecto de todas las acciones que se lleven a cabo para su protección;
- III. Prioridad de los derechos de las mujeres en situación de trata por sobre la persecución de las y los tratantes o la regulación del tránsito migratorio, asegurando la independencia de las acciones de protección y las acciones judiciales de persecución a los y las tratantes, de forma que no se condicione la protección de las mujeres en situación de trata con la colaboración con la justicia; y
- IV. Respeto al Derecho Humano a la Libre Circulación y Prohibición de las Detenciones Arbitrarias.

Art. 7 - En todos los casos, los Estados Partes deberán garantizar a las mujeres en situación de trata:

- I. El acceso incondicionado al asesoramiento por el personal consular y diplomático;
- II. El acceso al asesoramiento jurídico y a los servicios de atención médica y psicosocial, y alojamiento;
- III. El respeto a su vida privada, asegurándoseles la confidencialidad y, en especial, respecto a sus datos personales e historia de vida; y
- IV. El respeto al derecho a decidir libremente su lugar de residencia, garantizando la permanencia en el lugar donde se encuentre, el retorno al país de origen o la migración hacia un tercer país, debiendo en todo caso garantizarse su seguridad personal.

Capítulo III

ACCIONES DE PROTECCIÓN

Art. 8 - Los Estados Partes se comprometen a brindar a las mujeres en situación de trata servicios gratuitos de atención psicosocial y médica, asesoramiento jurídico y alojamiento o abrigo siempre que cuenten con su consentimiento. Dichos servicios serán brindados, sin restricción o condición de ningún tipo, en base a las recomendaciones de la “Guía MERCOSUR de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual” mencionada en el artículo 5 del presente Mecanismo.

Art. 9 - Los Estados Partes no podrán alegar la condición de mujer en situación de trata o la irregularidad de su situación migratoria como causales de deportación.

Las mujeres en situación de trata no serán obligadas a volver a su país de origen o a un tercer país. Los Estados Partes garantizarán su seguridad tanto en el caso de que decidan permanecer en sus respectivos territorios como en el que resuelvan trasladarse a su país de origen o a un tercer país, facilitándose su regularización migratoria.

Art. 10 - Los Estados Partes garantizarán que las mujeres en situación de trata no sean sometidas a exámenes o tratamientos médicos y/o psicológico sin su consentimiento informado.

Art. 11 - La prestación de servicio de alojamiento o abrigo en ningún caso implicará la pérdida del derecho a la libre circulación de las mujeres en situación de trata, quienes mantendrán su autonomía y podrán rechazar el ofrecimiento o retirarse de las instalaciones siempre que así lo deseen.

Art. 12 - Los servicios enumerados en el Artículo 8 y siguientes del presente Mecanismo serán prestados por profesionales habilitados a tal efecto, con conocimiento y formación en género y violencia basada en género y en la problemática de trata de personas.

Capítulo IV

PREVENCIÓN

Art. 13 - Los Estados Partes desarrollarán acciones comunes y/o coordinadas de prevención de trata de mujeres, campañas de información y concientización, capacitaciones e investigaciones. Se fortalecerá especialmente la prevención en las zonas de frontera.

Art. 14 - Las campañas de información, concientización y las capacitaciones que se lleven a cabo harán énfasis en la trata como un mecanismo de violación de los derechos humanos y, especialmente en la trata con fines de explotación sexual, como una forma de violencia basada en género que se perpetúa sustentada en modelos que legitiman la violencia y la explotación de la mujer.

Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). (2012). Programa de Cooperación Mercosur – AECID | AECID. Recuperado 5 de agosto, 2018, de https://www.aecid.org.uy/?page_id=333
- Agencia española para la Cooperación Internacional (AECID). (2018). Cooperación. Recuperado 5 de agosto, 2018, de <http://www.aecid.es/ES>
- Arias Arguedas, A. (2017). Un acercamiento a la teoría de los Bienes Públicos Regionales. In A. Grunwaldt (Ed.), *Bienes Públicos Regionales: Retos y oportunidades para su creación y gestión en centroamérica* (pp. 17–41). San Jose, Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ayllon Pino, B. (2008). La cooperación internacional como instrumento para el fortalecimiento de los procesos de integración regional: el Programa Subregional MERCOSUR de la Cooperación española. *Relaciones Internacionales*, 17(35), 69–86. Recuperado 3 de marzo, 2019 de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1348>
- Ayllon Pino, B. (2010). El impulso a la Cooperación Sur – Sur en América Latina: ¿Nuevas formas de cooperación regional? *Serie Breviario en Relaciones Internacionales del CEA - UNC*, (16), 1–11. Recuperado 3 de marzo, 2019 de https://www.researchgate.net/publication/280992374_El_impulso_de_la_Cooperacion_Sur-Sur_en_America_Latina_nuevas_formas_de_cooperacion_regional/download
- Balleto, A. (2014). *II Foro Internacional Sobre los Derechos de las Mujeres: Trata y Tráfico de personas, contextos actuales*. La Plata, Argentina: Via Con Me producciones.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2007a, 11 diciembre). Detalles del proyecto RG-T1266 : La Trata y el Tráfico de Niños y Adolescentes para fines Explotación Sexual. Recuperado 3 de mayo, 2019, de <https://www.iadb.org/es/project/RG-T1266>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2007b). *Estrategia Regional de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes para fines de explotación sexual en el Mercosur* (Plan de Operaciones). Recuperado 3 de marzo, 2019 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1281542>

- Benavidez, M. O., & Gomez Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34(1), 118–124. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-74502005000100008&lng=en&tlng=es
- Bermudez Torres, L. (2001). Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales. *Revista mexicana de política exterior*, (65), 83–97. Recuperado 5 de marzo, 2019 de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n65/bermudez.pdf>
- Calvento, M., & Rolandi, M. L. (2014). *La Cooperación y el Rol de los actores subnacionales en el ámbito del Mercosur*. Documento presentado en VII Congreso del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. Recuperado 3 de marzo, 2019 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44459>
- Castiglione, C., & Nejamkis, L. (2014). Reflexiones y lecturas en torno a la trata de personas en el Mercosur y la Argentina. *Politeia*, 37(53), 143–167. Recuperado 3 de marzo, 2019 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170046633005>
- Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL).(2018).Nuevos desafíos y paradigmas. *Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*. Autor. Recuperado 28 de Octubre, 2018 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/1/S1800936_es-pdf
- Comité Argentino de Seguimiento de la Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN). (2012). *Informe de Situación del Proyecto Estrategia Regional de lucha contra la Explotación Sexual de niñas, niños y Adolescente*. Recuperado 5 de marzo, 2019 de https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session14/AR/CASACIDN_UPR_ARG_14_2012_ComiteArgentinodeSeguimientoyAplicaciondelaConvencionInternacionaldelosDerechosdelNino_S.pdf
- Comité Local Binacional Rivera (UY) /Livramento (BR). (2013). *Estrategia Regional de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes para Fines de Explotación Sexual en MERCOSUR – PAIR MERCOSUR*. Documento presentado en Seminario Final, Montevideo, Uruguay
- Consejo de Mercado Común del Mercosur (CMC). (2012a). *Decisión N° 32* (Mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata

- internacional). Recuperado 3 de marzo, 2019 de <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa>
- Consejo de Mercado Común del Mercosur (CMC). (2012b). *Recomendación N° 9* (Guía Mercosur para la atención de las mujeres en situación de trata de personas con fines de explotación sexual). Recuperado 3 de marzo, 2019 de <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>
- Consejo de Mercado Común del Mercosur (CMC). (2014, 15 diciembre). Decisión N° 23: Cooperación en el Mercosur. Recuperado 5 de junio, 2018, de <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>
- Correa, G. (2012). Conceptualizando los diferentes tipos de Cooperación Internacional. In M. Weiss (Ed.), *Manual de Cooperación Internacional* (4ª ed., pp. 74–101). Buenos Aires, Argentina: Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI). Recuperado 1 de julio, 2018 de <https://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article13372>
- Correa, G. (2017). *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional. Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil* (5ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI). Recuperado 4 de Septiembre, 2018 de <http://raci.org.ar/wp-content/uploads/2017/manual-cooperacion-internacional.pdf>
- De Salazar Serantes, G(2004) Las fuentes de la investigación en las relaciones internacionales, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. (64), pp. 193-208. Recuperado 4 de Mayo, 2018 en https://www.jstor.org/stable/40586004?seq=1#page_scan_tab_contents
- Grupo Mercado Común del Mercosur (GMC). (2008). *Resolución N° 17*. Recuperado 3 de marzo, 2019 de <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. Naucalpan de Juárez, México: Mc Graw Hill/Interamericana Editores.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). (2016). *Relevamiento de Instrumentos Mercosur en materia de trata de personas*. Recuperado 3 de marzo, 2019 de http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/Instrumentos_Mercosur_trata_de_personas.pdf

- Leiva, L. (2008) *Tráfico ilícito de migrantes y Trata de personas en Argentina, Brasil y Paraguay: normas, instituciones y seguridad humana*. Trabajo Final de Grado. Universidad empresarial Siglo 21
- Mendoza, O. A., & Mestre, T. M. (2012). La evolución del Mercosur: del libre comercio a la dimensión político social del nuevo regionalismo: desafíos técnicos para pensar la integración. *Dos Puntas*, (5), 25–42. Recuperado 9 de mayo, 2018 de <http://file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaEvolucionDelMercosur-4215967.pdf>
- Mercosur. (s.f.). Trata de personas en el Mercosur. Recuperado 4 mayo, 2018, de <https://www.mercosur.int/page/3/?s=trata+de+personas>
- Mercosur. (2005). Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el Mercosur y Estados Asociados. Recuperado 15 julio, 2018, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9084.pdf>
- Mercosur. (2010). *DOCUMENTO SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO: “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR”*. Recuperado 3 de marzo, 2019 de <https://www.mdh.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/mercosul/RMAAM/Anexo%209%20-%20Informe%20Projeto%20REM%20AECID.pdf>
- Mercosur. (2019, 29 abril). Cooperación - MERCOSUR. Recuperado 2 mayo, 2019, de <https://www.mercosur.int/temas/cooperacion-en-el-mercosur/>
- Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina. (2014). *El Mercosur en clave social: acciones concretas desde la Patria Grande*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio dos Direitos Humanos do Brasil. (2008). PAIR - Ministério dos Direitos Humanos. Recuperado 23 agosto, 2018, de www.sdh.gov.br/glossario/pair
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC). (s.f.). Trata de Personas y Tráfico Ilegal de Migrantes. Recuperado 1 agosto, 2018, de <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/index.html>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen (UNODC) (2016) Informe Mundial sobre la Trata de Personas. Recuperado 1 de agosto, 2018 de <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/publicacoes.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC). (2019). Trata de Personas y Tráfico Ilegal de Migrantes. Recuperado 3 mayo, 2019, de <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/index.html>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017) *Global Estimates of Modern Slavery*. Ginebra, Suiza. International Labour Organization y Walk Free Foundation. Recuperado el 15 de Noviembre de 2018 en https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2005) *Declaración de París sobre la eficiencia de la ayuda al desarrollo*. Paris, Francia: Autor. Recuperado el 5 de Agosto de 2018 de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Recuperado 3 de mayo, 2019 de https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Recuperado 3 de mayo, 2019 de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Programa de Acciones Integradas y Referenciales del Mercosur (PAIR MERCOSUR) (2014) *Estrategia Regional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes con Fines de Explotación Sexual en la Frontera*. Recuperado el 5 de mayo 2018 de http://mercosul.ledes.net/site/es_ES/index.php
- Perez Rodriguez, V. (2013). *La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas: una aproximación teórica*. Recuperado 3 de mayo, 2019 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ciei-uh/20141013111239/LACOOPERACIONINTERNACIONALALDESARROLLOYLAEVALUACIONDESUSPOLITICAS.pdf>
- Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM). (2011). *Informe de Actividades Proyecto fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR (REM-*

- AECID). Recuperado 5 agosto, 2018 de <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>
- Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM). (2012). *Diagnóstico Regional: La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur*. Recuperado de www.mercosur.int/innovapo17 julio, 2018 rtal/file/6463/1/web_trata_castellano_octubre_2012.pdf
- Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM). (2013). *Informe de Actividades Proyecto fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR (REM-AECID)*. Recuperado 8 de junio, 2018 de <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>
- Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (RMI). (2012). *Acta de Reunión N° 3*. Recuperado 8 de junio, 2018 de <https://documentos.mercosur.int/>
- Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPM). (2013). *Acta N° 2 (Acta de reunión ordinaria)*. Recuperado 8 de junio, 2018 de <https://documentos.mercosur.int/>
- Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPM). (2015). *Acta N° 16 (Acta de reunión ordinaria)*. Recuperado 8 de junio, 2018 de <https://documentos.mercosur.int/>
- Rodriguez, B. (2017). *Presentación Programa AECID-MERCOSUR Integración Productiva*. Recuperado 5 marzo, 2019 de <http://www.sela.org/media/2757183/programa-aecid-mercosur-integracion-productiva.pdf>
- Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P.; Elbert, R. (2005) Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. En publicación: Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Recuperado 28 de marzo, 2018 de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>
- Salazar Serantes, G. de (2003) Las fuentes de la investigación en las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (64) 193-208. Recuperado el 3 de julio de 2018 en https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/las_fuentes_de_la_investigacion_en_las_relaciones_internacionales

- Sotillo Lorenzo, J. A. (2005). El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (9). Recuperado 13 de junio, 2018 de <http://www.reei.org/index.php/revista/num9/notas/plan-director-cooperacion-espanola-2005-2008>
- Unidad Técnica de Cooperación Internacional del Mercosur (UTCI). (2018). *La Cooperación Intra-Mercosur (2005-2015): análisis de siete sectores*. Uruguay: Mercosur.
- Vieytes, R (2004) *Metodologías de la Investigación Social en Organizaciones Mercado y Sociedad*. Buenos Aires. De las Ciencias. Recuperado el 5 de mayo de 2018 en <https://es.scribd.com/doc/159577695/Vieytes-Rut-Metodologias-de-La-Investigacion-Social-en-Organizaciones-Mercado-y-Sociedad>