



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

REAF 
MERCOSUR

REAF (Reunión Especializada en AGRICULTURA Familiar) MERCOSUR:

UNA DÉCADA DE COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



REAF (Reunión Especializada en AGRICULTURA Familiar) MERCOSUR:

**UNA DÉCADA DE COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL**

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF)/MERCOSUL, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO o la REAF/MERCOSUL los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO o de la REAF/MERCOSUL.

ISBN 978-92-5-309281-9

© FAO and REAF/MERCOSUL, 2016

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Fotografía portada: © MDA Brasil

Prólogo

Tras 10 años de actuación de la REAF, es posible señalar algunos de sus resultados que directa o indirectamente han significado aportes destacables a la construcción de un entorno institucional y de políticas públicas más favorables para el desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina del Mercosur. La REAF comenzó su actuación en el año 2004, se constituyó como un órgano de asesoramiento de las instancias ejecutivas del Mercosur (Grupo Mercado Común-GMC y Consejo Mercado Común-CMC) con el objetivo de proponer políticas públicas diferenciadas para la AFC en la región.

Durante estos años de funcionamiento permanente, este espacio de diálogo político regional, ha logrado consolidarse y ganarse un espacio institucional dentro del Mercosur. Asimismo tanto la forma institucional adoptada, abriendo la participación permanente en las delegaciones oficiales a las delegaciones de las organizaciones sociales representativas de la AFC de cada país y del Mercosur haciendo parte constitutiva de los Plenarios de la REAF, como la metodología de trabajo utilizada para el tratamiento de los temas de la Agenda han permitido consolidar un estilo, una manera de hacer del debate un espacio de diálogo y producción que ha permitido generar avances en la agenda política a través de a) propuestas de recomendaciones sobre políticas públicas; b) propuestas de resoluciones a los órganos ejecutivos del Mercosur; c) actividades de cooperación entre países; d) programas regionales de cooperación en Juventud, Políticas para las Mujeres Rurales y Compras Públicas de la AFC.

Asimismo las propias recomendaciones constituyen una referencia para los gobiernos de los países, ya que son producto de acuerdos alcanzados entre los responsables gubernamentales de las políticas para la AFC y los dirigentes de las organizaciones del sector.

Sin perjuicio de cumplir con la normativa Mercosur y sus objetivos fundacionales, como órgano asesor del Bloque, la construcción del diálogo político en la REAF ha requerido de una convocatoria amplia y plural en cada sección nacional en cada país y también en las instancias plenarias regionales; una organización y secuencia clara de reuniones, talleres, eventos y los grupos temáticos para un debate consistente e informado que viabilicen acuerdos y generen compromisos; la difusión de la información y la democratización del acceso a la misma para todos los interlocutores. Del mismo modo, la metodología ha permitido distribuir con claridad momentos de nivelación de información y expectativas; el análisis de la información que producen los grupos temáticos y la elaboración técnica; las instancias de análisis político y la revisión y ajuste permanente de las reglas de juego para el diálogo. La articulación dentro del mismo Mercosur con otros órganos asesores especializados como la Reunión Especializada de Juventud, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer y la Unidad de Participación Social, entre otros.

La agenda política de la REAF ha considerado diversos temas, muchos de ellos sin llegar a transformarse en una norma específica han avanzado en los países gracias al proceso de acuerdos alcanzados. Temas como la problemática del acceso a la tierra y la reforma agraria analizando los fenómenos de concentración y extranjerización; la autonomía de las mujeres rurales; el desarrollo de la juventud rural; la agroecología; el cambio climático y la gestión de los riesgos que se presentan para la AFC; la facilitación del comercio de los productos de la AFC, los registros de la AFC del Mercosur; la estrategia de Seguridad Alimentaria y nutricional y los programas de compras públicas de la AFC entre otros temas.

La experiencia de la REAF nos ha llevado a participar de la cooperación sur-sur llevando la experiencia del diálogo político especializado en políticas para la AFC; la participación de los países que integran la REAF en el marco de la CELAC y en el Grupo Temático de AF de la Celac ha permitido contribuciones de los aprendizajes alcanzados en el espacio de la REAF Mercosur.

Quedan muchos desafíos, la oportunidad de profundizar la integración y avanzar en temas nuevos para que la AFC continúe desarrollándose y jugando un papel protagónico como sector fundamental para el desarrollo socio-económico, en el desarrollo de los territorios y contribuyendo directamente a la seguridad y soberanía alimentaria regional.

Coordinadores Nacionales de la REAF Mercosur

Mensaje de Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura

En 2015, América Latina y el Caribe se convirtió en la única región del mundo que logró las dos metas internacionales de reducción del hambre: la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la de la Cumbre Mundial de Alimentación.

A partir de este año, la comunidad internacional adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para erradicar el hambre, poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático. Pero América Latina y el Caribe ha sido aún más ambiciosa, comprometiéndose a erradicar de forma total el hambre al año 2025, a través de múltiples iniciativas, la mayor de las cuales es el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de su máximo órgano de integración, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La agricultura familiar ha sido uno de los sectores claves para los avances logrados hasta la fecha y seguirá jugando un papel fundamental en el camino que llevará al hambre cero. Por ello, resulta fundamental seguir construyendo y desarrollando políticas públicas diferenciadas para fortalecer este sector, que no se caracteriza sólo por sus aspectos productivos, sino que representa un modo de vida.

Un actor fundamental en los últimos diez años ha sido la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF/MERCOSUR), que ha sabido entender a la agricultura familiar como la base de un nuevo modelo de desarrollo, más equitativo y equilibrado, que contribuye a la superación de la pobreza y a la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de nuestros pueblos, a través del fortalecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles.

La REAF ha demostrado que la construcción de políticas públicas para la agricultura familiar debe estar basada en un diálogo activo entre los gobiernos y los agricultores y agricultoras sujetos de la política pública. Sólo a partir de un trabajo conjunto que involucra a la sociedad civil se pueden lograr los instrumentos de política pública que permitan caracterizar la agricultura familiar, entender sus especificidades, limitaciones y oportunidades y desarrollar los mecanismos adecuados que apoyen su producción y comercialización, atiendan a las demandas de la juventud rural y generen las condiciones para la equidad de género.

Como Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, creemos firmemente que el proceso participativo llevado a cabo por la REAF es único y sirve como ejemplo e inspiración para todos los países de América Latina y el Caribe. Nos sentimos orgullosos de haber trabajado con la REAF y de seguir recorriendo un fructífero camino conjunto hacia una región libre del hambre y de la pobreza, gracias a los aportes fundamentales que hace la agricultura familiar para triunfar en este desafío.

Raul Benitez

Sub-director General y Representante Regional
de la FAO para América Latina y El Caribe



© REAF



© DGDR-MGAP Uruguay

REAF MERCOSUR: UNA DÉCADA DE COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Paulo Niederle^{1*}

Un espacio para la agricultura familiar en el Mercosur

Generalmente analizado a partir de una perspectiva que exagera sus dilemas institucionales y económicos, el MERCOSUR ha sido mencionado pocas veces en los foros multilaterales, en la prensa internacional y en el mundo académico, por el hecho de constituir una de las experiencias más exitosas de diálogo político entre el Estado y la sociedad civil desde el punto de vista de la elaboración de políticas públicas. Esta experiencia la podemos encontrar en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), una instancia creada formalmente por el bloque en 2004, y que, a lo largo de los últimos diez años, ha influenciado substancialmente el reconocimiento y la institucionalización de una categoría específica de agricultores que han comenzado a exigir una mirada diferente por parte del Estado.

En este período, además del desarrollo de nuevos instrumentos de política pública, la acción de la REAF ha sido fundamental en la promoción de un cambio de paradigma en lo que se refiere a la comprensión de las formas familiares de producción agrícola. Las agriculturas familiares, campesinas e indígenas, antiguamente relegadas a representar a una "pequeña agricultura" marginal, incapaz de constituir una vía para la "modernización del medio rural", pasaron a ser percibidas como portavoces de uno de los modelos más innovadores de desarrollo rural sostenible. Hoy en día, estos segmentos no solamente han dejado de ser vistos como sinónimo de pobreza, sino que además se transformaron en una parte activa de su solución. A esto se debe agregar la colaboración de dicho segmento en la seguridad alimentaria y nutricional, la garantía de un ingreso mínimo y de la calidad de vida de la población rural, la valorización de los bienes públicos, de las formas culturales y modos de vida rurales, así como en la preservación del patrimonio natural y cultural de los territorios latinoamericanos.

Todas estas son razones que han operado como impulsoras de diálogos regionales orientados al diseño de una nueva generación de políticas de desarrollo rural. Y sus resultados ya son visibles. Algunos países ya cuentan con un amplio arsenal de políticas enfocadas específicamente a dicho segmento de la población. Incluso en aquellos países donde el desarrollo de tales políticas se ha visto obstruido por la resistencia que oponen diversos grupos de interés ligados a la agricultura patronal y empresarial, la REAF ha conseguido al menos cumplir un rol central en la legitimación de las luchas por el reconocimiento de las agriculturas familiares, campesinas e indígenas. Actualmente, no solo los gobiernos, sino que también las organizaciones sociales, utilizan este foro como un elemento de refuerzo discursivo en los reclamos sobre las políticas y reglamentaciones a definir por los Estados.

Una mirada retrospectiva permite afirmar que la existencia de la REAF constituye en sí misma un resultado importante. Para comenzar, porque inicialmente esta constituía un espacio improbable, creado para atender a un segmento periférico al interior de un bloque con serias dificultades de cooperación política y económica. En segundo lugar, porque contradecía una idea

1 Profesor del Programa de Postgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil.

anteriormente muy presente en algunos gobiernos de que en sus países existía “una agricultura única”, lo que generalmente redundaba en una atribución de privilegios a los sectores del agrobusiness.

Como discutiremos en este documento², la REAF ha demostrado ser un ejemplo particularmente exitoso frente a las contradicciones que aun caracterizan el proceso de integración regional. Si bien la pauta de la REAF no está muy alejada de las discusiones comerciales y tarifarias que predominan en el bloque, esta se distingue al poner de manifiesto el surgimiento de un nuevo tipo de diálogo. Lo anterior ha significado que este espacio atraiga la atención no solo de los representantes del Mercosur, sino que también -y cada vez más- de los gobiernos y movimientos sociales de otros bloques y naciones, en especial de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

“La REAF es un espacio de profundo crecimiento para las organizaciones. Es un espacio que nos ha servido para fortalecernos como organización. Es un espacio que ha sido muy útil y un instrumento importante para conocer a otras organizaciones de la región, intercambiar experiencias, intercambiar realidades, entender que, como región, teníamos puntos e ejes comunes. Y también el espacio de la REAF nos ha permitido un crecimiento como sujetos políticos, como sujetos de derechos que somos. [...] El avance en la participación de las organizaciones de la agricultura familiar, incluyendo cada vez más también a los pueblos indígenas”. (Claudia Herrera).

Sobre el contexto de los años 1990, antes de que comenzara la REAF:

“La década de 90 fue una década terrible para la agricultura familiar. Coincide con un conjunto de transformaciones que se van dando, de liberalización de los mercados, desmantelamiento de las políticas públicas, de los sistemas de atención y otro conjunto de políticas, sumado a la firma del Tratado de Asunción y la creación del MERCOSUR. También es un momento de privatización de las empresas públicas y de caída de los precios agropecuarios. En el principio de los 90, en Uruguay, no se generó un principio de adaptación para participar del nuevo escenario regional. Solamente se firmó y, bueno, entramos. [...] A los productores exportadores de Uruguay no les afectaba, pero para la pequeña producción, la apertura sin aranceles con una asimetría macroeconómica entre los países, hizo que la producción de grande escala de Brasil y Argentina inundara el mercado chico uruguayo. Los pequeños productores, de un día para otro, se enfrentaron a la competencia externa de grandes empresas con productos a precios de ruina”. (Fernando López).

Breve caracterización del “sistema REAF”

Es evidente que la especificidad del contexto político, económico y cultural en que se originó la REAF no permite reproducir esta experiencia en otros lugares. Aquí no estamos frente a un modelo. Aquello que los propios actores denominan el “método REAF”

es, antes que nada, la expresión heterogénea y cambiante de un conjunto de principios democráticos y republicanos que orientan los diálogos políticos dentro de un foro cuyo rasgo más característico es la diversidad. Sin embargo, es posible al menos aprender con el ejemplo, extrayendo de este, aquello que efectivamente ofrece: la historia de una conjunción improbable de actores e intereses que resultó en el surgimiento de un espacio público original y complejo por su simplicidad.

Formalmente, la REAF constituye un órgano auxiliar y asesor del Grupo Mercado Común (GMC), instancia ejecutiva del Mercosur vinculada al Consejo del Mercado Común (CMC), que es la instancia suprema de decisión encargada de conducir políticamente el proceso de integración

2 Este documento es una síntesis del libro “La construcción de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (REAF): una década de diálogos políticos para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas”, disponible para descargas en el sitio Web de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (<http://www.fao.org/americas/es/>).

regional. Las deliberaciones de la REAF constituyen propuestas y recomendaciones sobre políticas cuya aplicación requiere de la aprobación del GMC o del CMC. Una vez ratificadas, estas pasan a constituir un conjunto de instrumentos normativos (recomendaciones, decisiones, resoluciones y directrices) que orientan las acciones de los Estados miembros (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú).

La principal instancia de discusión de la REAF es la Sesión Plenaria Regional, que se lleva a cabo dos veces al año, generalmente en el país que detenta la presidencia pro tempore del bloque (alternada cada seis meses). Sin embargo, la estructura organizacional también involucra la labor intensa de las Secciones Nacionales. Consideradas como un elemento esencial desde el punto de vista político y metodológico, estas son establecidas en todos los países de acuerdo a formatos y modos de organización particulares que respetan las características de cada realidad. Los encuentros nacionales constituyen una instancia previa a la reunión regional, donde se discuten los temas de la pauta con el propósito de orientar la intervención de los representantes (del gobierno y la sociedad civil), los que son escogidos allí para la plenaria regional.



Otro espacio prioritario de diálogo lo constituyen los Grupos Temáticos (GT). Estos han sido creados para dinamizar las discusiones en torno a temas considerados prioritarios para la agenda. Los Grupos Temáticos están formados igualmente por delegados escogidos de entre representantes oficiales y miembros de la sociedad civil. Actualmente, la REAF consta de cinco grupos: (i) Políticas territoriales, acceso a la tierra y reforma agraria; (ii) Facilitación del comercio; (iii) Equidad de género; (iv) Gestión de riesgos y cambio climático; y (v) Juventud Rural. De manera complementaria, fue creado además un Grupo Técnico específico para discutir los Sistemas Nacionales de Registros de la Agricultura Familiar.

La Sesión Plenaria Regional es precedida de debates en otros dos espacios. Uno de ellos es la Sesión Plenaria de las Organizaciones Sociales. Este es un espacio regional de diálogo de la sociedad civil, a partir del cual se redacta un documento que reúne las principales reivindicaciones de los agricultores familiares, campesinos e indígenas sudamericanos en materia de diseño de políticas públicas. Este documento, que se remite a la Sesión Plenaria Regional para su lectura, contribuye a encauzar los diálogos políticos entre los representantes de los gobiernos y de los movimientos sociales.

Otro espacio lo constituye la Reunión de Coordinadores Nacionales. En este foro regional, los representantes oficiales escogidos para representar a los gobiernos de cada país ante una instancia formal del Mercosur, debaten y alcanzan compromisos para asegurar una conducción adecuada de la plataforma de diálogo. Allí se discuten, por ejemplo, la metodología de los debates, el programa de la sección plenaria final, las actividades que se llevan a cabo colectivamente entre los gobiernos (seminarios, cursos, programas, etc.) y las propuestas de cooperación entre la REAF y las organizaciones multilaterales.

Por último, para mediar el funcionamiento de todo el sistema existe la Secretaría Técnica, un órgano operacional que actúa en conjunto con los Estados, en la organización de diversas acciones, tales como cursos, seminarios, talleres, programas, publicaciones, divulgación, etc.

Un nuevo proyecto de integración regional

El Mercosur fue establecido en 1991, cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción. Este Tratado establece como objetivo la creación de una zona de libre comercio que implica: (a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; (b) un tratamiento aduanero y tributario similar con respecto a países terceros; (c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados miembros; (d) el compromiso de los Estados para armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes de modo de lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Como se puede percibir, el Mercosur fue creado en un contexto de auge de las políticas neoliberales. Este emergió no solo como un anhelo histórico de cooperación, sino –y tal vez principalmente– como una respuesta a la nueva geopolítica de los mercados globales. En consecuencia, el bloque surgió en medio de un sinnúmero de contradicciones, más aun ya que algunos actores relegaban su estructuración a un segundo plano, sobre todo aquellos adeptos a las negociaciones en curso para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Si bien inicialmente esta propuesta norteamericana halló simpatizantes en los gobiernos y empresarios latinoamericanos –y en particular entre los representantes de los sectores agroexportadores–, esta encontró resistencia entre aquellos que, aunque eran favorables a la agenda liberal, preferían apostar más bien a una agenda por sectores económicos, evitando soluciones que pudiesen implicar la creación de áreas ilimitadas de libre comercio. Muchos de esos actores concebían al Mercosur como una alternativa y, contrariamente al ALCA, proponían una agenda de negociaciones más puntuales con los EE.UU. y con la Unión Europea principalmente.

Esta fue la estrategia que prevaleció. A la reticencia de determinados segmentos empresariales preocupados por los impactos negativos que podía causar el ALCA, se sumó un vasto movimiento de oposición popular liderado por gran número de organizaciones sociales, y en especial por los movimientos sociales y sindicales campesinos. Estos visualizaban en el ALCA –e inicialmente también en el Mercosur– una propuesta que profundizaría las mismas políticas liberalizadoras que venían produciendo consecuencias sociales desastrosas para la población latinoamericana, incluyendo a los pequeños agricultores. En efecto, para estos movimientos el ALCA no fue simplemente retirado de la agenda, sino que fue derrotado.

Cabe agregar que lo anterior tal vez no hubiese sucedido si, a partir de los años 2000, América Latina no hubiese experimentado un giro político significativo con la ascensión al poder de partidos y grupos cercanos a estos movimientos sociales en cuanto a su posición crítica a la estrategia neoliberal. Al interior de los nuevos gobiernos de coalición de centroizquierda, diversos actores comenzaron a otorgar apoyo institucional a las críticas contra los procesos de liberalización en curso. Para ello necesitaban proponer una nueva estrategia de integración a una economía globalizada, la que fue en parte formulada dentro de los debates impulsados en los Foros Sociales Mundiales.

En esos momentos el Mercosur atravesaba por un momento de inflexión. A partir de los años 2000, se habían favorecido una serie de cambios en el proceso de integración como consecuencia de su afinidad creciente con las agendas políticas de los nuevos gobiernos, los que comenzaron a apostar a América Latina como un espacio de articulación para construir y legitimar nuevos modelos de desarrollo. Contrariamente a la agenda de ajustes estructurales, desregulación y privatización, el foco se desplazó hacia la reorganización de los Estados con el propósito de

fomentar políticas de crecimiento económico basadas en la inclusión productiva, la participación social y la reducción de las asimetrías regionales.

Como consecuencia de lo anterior, ya no era posible valorar al Mercosur como un simple acuerdo comercial. Así, los intercambios económicos se convirtieron en un elemento específico (que todavía predomina) en una serie de cambios institucionales que incluyen un enfoque más orientado hacia la integración política, social y cultural. Existe una preocupación cada vez mayor respecto a los siguientes aspectos:

- el desarrollo de la solidaridad entre los países sudamericanos, lo que contribuye a consolidar los regímenes democráticos en la región;
- la ampliación de los procesos de intercambio y perfeccionamiento de las políticas públicas;
- el desarrollo de una nueva generación de políticas de desarrollo e inclusión social;
- la creación de nuevos mecanismos para combatir las desigualdades económicas al interior del bloque; y
- un fortalecimiento de los foros públicos que involucre no solamente a los gobiernos, sino también y cada vez más, a las organizaciones sociales.

Sobre la creación de la COPROFAM en el marco de las discusiones del MERCOSUR:

“La COPROFAM surgió de la necesidad de las organizaciones de pequeños agricultores de que los gobiernos los escucharan dentro del proceso de integración. En dicho proceso, en aquella época, se discutía el tema de la competitividad y las denominadas “cadenas de productos sensibles”. De un modo general, las cadenas de productos más sensibles que eran objeto de negociaciones en el MERCOSUR eran exactamente aquellas en las que trabajaban los agricultores familiares. Y en las mesas de negociación se encontraban representados los grandes productores y las empresas rurales... En el SGT 8, que trataba sobre agricultura... la agricultura familiar estaba excluida. Entonces nosotros intentamos realizar una articulación en el marco del MERCOSUR y sentimos la necesidad de crear una organización que pudiera ejercer una cierta presión sobre los gobiernos. Es decir, este sector que no estaba siendo escuchado era aquel sobre el cual recaía el problema más importante. Nosotros teníamos que estar representados en ese espacio del proceso de negociación del MERCOSUR”. (Luiz Vicente Facco).

Construcción de un espacio para la agricultura familiar

La agricultura fue uno de los sectores que resultó más afectado por la creación del Mercosur. Las medidas de apertura comercial desencadenaron un proceso de reestructuración de los sistemas agroindustriales y de desestructuración de los sistemas agrarios locales. Ello acarreó una crisis de la pequeña producción de base familiar, la que se halló expuesta abruptamente a la competencia de productores extranjeros más competitivos. Así, la insatisfacción social creciente respecto a las medidas adoptadas fortaleció las luchas de los movimientos sociales que por su parte exigían políticas diferenciadas. Posteriormente estos movimientos comenzaron a reivindicar una atención particular por parte del Mercosur a la agricultura y en especial a aquella que se realiza a pequeña escala.

En ese momento cobraba importancia el desempeño de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM). Constituida en 1994, esta entidad-red se

convirtió en la interlocutora principal de los pequeños productores frente a las instancias regionales. Desde entonces, la trayectoria de la COPROFAM está profundamente asociada con la creación de la REAF. En cierto modo, las consecuencias del proceso de apertura comercial, asociado a los bloqueos que imponían las estructuras institucionales del Mercosur a la participación de las organizaciones de la agricultura familiar, catalizaron el surgimiento de una articulación regional de las entidades de la agricultura familiar. A pesar de sus numerosas diferencias, estas entidades se reunieron en torno a un objetivo común: el reconocimiento de que sus países albergaban distintas formas de hacer agricultura, incluyendo unidades familiares de producción que, en vista de sus características particulares, pedían un tratamiento diferenciado no solo por parte de los Estados, sino del bloque en su conjunto.

Con el fin de discutir las implicaciones de la apertura comercial para este sector, el GMC creó en 1995 un conjunto de órganos asesores, dentro de los cuales se encuentra el SGT 8, un Subgrupo de Trabajo que incorpora las discusiones relacionadas con la agricultura. Este espacio incluyó marginalmente los debates acerca de los impactos de la integración regional para los agricultores familiares. No obstante, el predominio de los grandes temas comerciales, que afectaban a los grupos agroindustriales de manera más directa, reveló que este sería un espacio limitado para los temas relacionados con la agricultura familiar.

El agravamiento de la situación de vulnerabilidad social y económica de los pequeños productores exacerbó la necesidad de una estrategia más enérgica. En 2003, luego de concluido el seminario regional intitolado "Las Asimetrías en las Políticas Económicas y Agrícolas dentro del Mercosur", la COPROFAM entregó al CMC la "Carta de Montevideo". Marco fundamental en la historia de la REAF, este documento propone "la creación de un grupo "ad hoc" especializado en el marco del SGT 8, con participación de representantes de los gobiernos y de la COPROFAM, que en un plazo de seis meses presente resultados y proponga una agenda para una política diferencial sobre agricultura familiar".

Un interlocutor importante en aquel momento fue el Programa FIDA Mercosur, creado a fines de los años 90 a partir de la decisión del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de apoyar la institucionalización de nuevas políticas de desarrollo rural y de reducción de la pobreza a nivel sudamericano. En 1999, el FIDA aprobó una donación financiera para los gobiernos del Mercosur destinada a implementar una Unidad de Coordinación Regional, cuyo Comité Técnico se encargó de la ejecución del Programa FIDA Mercosur. Esto dio origen a un proceso de acercamiento tanto con los gobiernos de la región como con las organizaciones sociales rurales, en particular aquellas implicadas más directamente en los objetivos de la lucha contra el hambre y la inclusión productiva de las pequeñas unidades familiares. Desde entonces, algunos países han implementado programas públicos apoyados financiera y técnicamente por el Programa FIDA Mercosur, los cuales han servido de punto de partida para algunas de las actuales políticas enfocadas a la agricultura familiar.

Otro interlocutor importante en esa época fue el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) de Brasil, encabezado entonces por Celso Amorim. Este impulsó la lectura de la Carta de Montevideo ante las demás autoridades regionales, la que fue realizada por Alberto Broch, entonces presidente de la COPROFAM y actual presidente de la Confederación de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) de Brasil. La reacción inmediata del CMC consistió en encomendar al gobierno brasileño la presentación de una propuesta que se adaptara a la estructura institucional del Mercosur. Dicha misión fue transmitida a su vez al Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de Brasil, el que diseñó, conjuntamente con el MRE, la primera versión de una Reunión Especializada. Laudemir Muller, quien se desempeñaba en aquel entonces en la Asesoría Internacional del MDA, tuvo a su cargo la presentación de la iniciativa en la Reunión Ordinaria del GMC en febrero de 2004.

Más allá de los hechos y actores centrales involucrados, para entender este momento de génesis de la REAF es necesario también recordar tres eventos que precedieron la redacción de la Carta de Montevideo. El primero de ellos es el Seminario "Los acuerdos interregionales y el desafío campesino", organizado en Paraguay en junio de 2003, conjuntamente con las actividades de la IV Asamblea General de la COPROFAM. El objetivo de este evento era discutir los nuevos retos

que implicaban los cambios perfilados a partir de las negociaciones en curso en el Mercosur y en el ALCA en materia de agricultura regional y en especial campesina.

Tras este encuentro, se llevó a cabo el Seminario Internacional sobre "Agricultura Familiar y Negociaciones Internacionales", en Brasil en agosto de 2003. La declaración final del evento destaca la importancia de la agricultura familiar y campesina para la estabilidad social, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo social y para garantizar la seguridad alimentaria. Esta declara, además, que este sector participa activamente en los flujos comerciales, dinamizando las relaciones económicas regionales, lo que justificaría su importancia en las negociaciones y en la formulación de políticas públicas. Por último, el documento sugiere la necesidad de realizar esfuerzos para garantizar la participación de la sociedad civil, y particularmente de las organizaciones de trabajadores y productores rurales familiares, en las negociaciones internacionales.

El tercer evento relevante fue organizado en diciembre de 2003, también en Brasil. Se trata del "Seminario Agrícola Internacional: evaluando las negociaciones de la OMC, el ALCA y sus repercusiones en la agricultura familiar de América Latina". El objetivo de este evento era fortalecer la articulación de las organizaciones de agricultores familiares y campesinos de América Latina con el propósito de confrontar la propuesta de creación del ALCA, establecer una estrategia regional común y coordinar acciones para una armonización de las políticas públicas de fomento al desarrollo rural sostenible, principalmente en los países del Mercosur.

Esta trayectoria demuestra que aunque la idea específica de crear una Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar –espacio acorde con la estructura del Mercosur desde el punto de vista formal–, le debe mucho a las discusiones internas del gobierno brasileño (a quien el CMC encomendara presentar una propuesta institucionalmente viable), dicha idea también es una resultante del caldo de cultivo que proporcionaron los numerosos debates entre los gobiernos y los movimientos sociales, los cuales se desarrollaron en un contexto muy particular de cambios en la agenda de las negociaciones internacionales.

Aun así, la creación de la REAF no fue acogida sin cuestionamientos. Algunos responsables enfatizaron que en sus países solo existía un tipo único de agricultura, con características, problemas y desafíos similares. Este tipo de argumento estaba asociado a la fuerza de un enfoque sectorizado y una concepción exclusivamente agrícola del mundo rural. En muchos contextos sociales, los pequeños y medianos productores se hallaban insertos en la cadena productiva de la misma manera que los grandes productores rurales. Así, se creía que sus problemas estaban relacionados con los ajustes de las estructuras de gobernanza de las cadenas de valor, atacando los obstáculos comerciales, logísticos, institucionales y tecnológicos que limitaban la productividad y la apropiación del valor agregado. En ese caso, no sería necesario crear un foro específico para la agricultura familiar, sino hacer más efectivas las discusiones ya en curso en el SGT 8.

Esta opción no era exactamente lo que tenían en mente otros gestores y, sobre todo, las organizaciones sociales. Para entonces, el movimiento sindical ya había incorporado a la agricultura familiar en sus discursos, definiéndola incluso en oposición a la agricultura de base empresarial. Este tono ya se esbozaba en la propia Carta de Montevideo: "En el ámbito del Mercosur hay dos agriculturas diferenciadas, la de base empresarial y la agricultura de base familiar. Los emprendimientos familiares rurales necesitan un tratamiento especial".

Con todo, para que la agricultura familiar llegara a consolidarse como una noción aglutinadora que unificara los distintos discursos e intereses políticos, estos movimientos necesitaban afirmar la heterogeneidad comprendida dentro de dicho concepto, otorgando visibilidad y voz a un mosaico de poblaciones que luchan por el reconocimiento de identidades más específicas. Es por ello que junto con la agricultura familiar, se pasó a incorporar gradualmente las nociones de "campesina" e "indígena", abarcando un abanico más amplio de realidades socioculturales de las poblaciones rurales latinoamericanas.

Fue en estas circunstancias complejas y contradictorias que se constituyó la REAF. Sin embargo, este no es un tipo de foro que se ponga en movimiento por decreto. Todavía iba a ser nece-

sario un intenso proceso de diálogo e intercambio político. Las primeras Sesiones Plenarias fueron fundamentales para construir la confianza y el entendimiento imprescindibles para su funcionamiento. La I REAF, realizada en Foz de Iguazú en octubre de 2004, trató justamente acerca de los métodos de participación y funcionamiento operacional del foro. Por su parte, la II REAF, realizada en Brasilia un mes después de la primera, condujo a la aprobación del Reglamento Interno y al acuerdo de trabajo que fue establecido con el Programa FIDA Mercosur.

A partir de aquel momento, con la creación de nuevas demandas para poner en marcha los diálogos políticos entre gobiernos y organizaciones, el Programa FIDA Mercosur pasó a desempeñar un papel fundamental. Primero, aportando recursos financieros que fueron destinados a solventar la Secretaría Técnica, ejecutar los planes de actividades y garantizar la participación de los representantes de las organizaciones de la agricultura familiar en las reuniones regionales. Segundo, coordinando el complicado proceso de diálogo político en un momento inicial en que los actores no se conocían y en que predominaba un clima de desconfianza. En esa ocasión, el Programa FIDA Mercosur, jugó un papel aún más importante, al coordinar la acción de lo que posteriormente constituiría la Secretaría Técnica de la REAF. El FIDA Mercosur ejerció la gestión hasta 2012, año en que fue sustituido por una Secretaría de la REAF con financiamiento del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF).

Una trayectoria de innovaciones institucionales y políticas

En diez años, la REAF ha acumulado cinco “ciclos”. Cada ciclo corresponde al período necesario para que se cumplan las presidencias de todos los países miembros, tomando en cuenta la sustitución cada seis meses. El Primer Ciclo tuvo como prioridad la identificación de los temas de interés común para los distintos actores del debate, incluyendo a los movimientos sociales. A partir de lo anterior fue posible extraer las bases para los futuros GTs, como también avanzar en algunas acciones específicas, sobre todo en la identificación de las políticas públicas, la determinación de la participación económica de la agricultura familiar, los análisis de las cadenas productivas, además de seminarios y reuniones sobre políticas de financiamiento, seguro agrícola, reforma agraria y políticas de igualdad de género.

No obstante, lo que marcó el Primer Ciclo de la REAF de manera más efectiva fue el haber alcanzado entendimientos políticos entre actores y organizaciones que no tenían relaciones regulares entre sí. Exceptuando la articulación entre los movimientos sociales vinculados a la COPROFAM, los demás actores que iniciaron los diálogos en la REAF habían tenido en el mejor de los casos una participación esporádica, la que había sido posible por su presencia simultánea en algunos foros regionales o por los intercambios de experiencias –igualmente esporádicos– entre los gobiernos en el área de la gestión de políticas públicas. Exceptuando lo anterior, prevalecía un clima de desconfianza en casi todos los aspectos: principios, objetivos, modo de funcionamiento, formas de participación, etc.

Una vez establecidas las bases para el diálogo, el Segundo Ciclo marcó avances más significativos en la formulación de proyectos que a continuación sirvieron de cimiento para la redacción de las primeras propuestas de recomendación enviadas al GMC/CMC (sobre todo a partir del Tercer Ciclo). Entre finales de 2006 y mediados de 2008, se elaboraron una serie de documentos técnicos que encauzaron las discusiones regionales hacia temas tales como el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar, la integración y facilitación del comercio para los productos de este sector, el seguro rural y la gestión de riesgos, la educación informal de los jóvenes rurales y las políticas de igualdad de género.

Primer Ciclo

I REAF (Foz de Iguazu, Brasil) – Sept. 2004

Discusión de métodos de participación y funcionamiento de la REAF

II REAF (Brasilia, Brasil) – Nov. 2004

Aprobación del Reglamento Interno

Establecimiento de un acuerdo de trabajo con el Programa FIDA Mercosur

III REAF (Asunción, Paraguay) – Mayo 2005

Discusión sobre la formación de Grupos de Trabajo

Aprobación de un estudio para medir el PIB de la AF en el Mercosur

Aprobación de un estudio sobre el marco jurídico de la AF vigente en los países miembros

Documento “Propuesta para discusión sobre Políticas de Género de la REAF”

IV REAF (Montevideo, Uruguay) – Nov. 2005

Documento “Bases para una Política de Seguro para la AF” (presentado al GMC)

Documento “Bases para una Política de Financiamiento para la AF” (presentado al GMC)

Documento “Bases para una Política de Género en la AF” (presentado al GMC)

V REAF (Buenos Aires, Argentina) – Jun. 2006

Creación de la “Red de Institutos de Políticas de Tierras, Reforma Agraria y Acceso a la Tierra”

Publicación de “Género, Agricultura Familiar y Reforma Agraria en el MERCOSUR”

Acuerdo para que el Grupo Temático de Género sea el primer GT en realizarse

Segundo Ciclo

VI REAF (Porto Alegre, Brasil) – Dic. 2006

Proyecto “Bases para el Reconocimiento e Identificación de la AF en el Mercosur” (presentado al GMC)

Proyecto “Bases para la Integración y Facilitación del Comercio de los Productos de la AF” (presentado al GMC)

Proyecto “Seguro de Cobertura contra Riesgos Climáticos para la AF” (Fondo Seguro de Cosecha)

Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de las Políticas de Igualdad de Género en la AF (presentado al GMC) GMC)

Creación del Grupo Temático de Juventud Rural

VII REAF (Asunción, Paraguay) – Mayo 2007

Documento “Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la AF en el Mercosur” (presentado al GMC)

Programa Piloto de Educación No-Formal de Jóvenes Rurales

Documento “Orientaciones metodológicas para el funcionamiento de la REAF” (Transversalidad de género)

Readecuaciones del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de las Políticas de Igualdad de Género en la AF

VIII REAF (Montevideo, Uruguay) – Oct. 2007

Documento “Directrices para la igualdad de género en las políticas públicas para la AF” (presentado a la RMAAM)

Proyecto para Estudio sobre Extranjerización, Concentración y Uso de la Tierra

IX REAF (Buenos Aires, Argentina) – Jul. 2008

Documento “Directrices para la igualdad de género en las políticas públicas para la AF” (presentado al GMC)

Propuesta de creación del Grupo de Alto Nivel para Estrategias de Seguridad y Soberanía Alimentaria

Discusión del I Curso de Formación de Jóvenes Rurales

Tercer Ciclo

X REAF (Rio de Janeiro, Brasil) – Nov. 2008

Creación del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF)

Proyecto de Recomendación “Directrices para la elaboración de políticas de financiamiento para la AF”

Documento “Políticas públicas diferenciadas dirigidas a la AF en los Estados parte” (presentado al GMC)

Documento “Análisis comparativo de los registros de AF” (presentado al GMC)

XI REAF (Asunción, Paraguay) – Jun. 2009

Proyecto de Decisión sobre la Reglamentación del FAF (presentado al GMC)

Proyecto "Directrices para una Política de Gestión de Riesgos y Seguro Rural para la AF" (presentado al GMC)

Documento "Propuesta de estudio sobre el acceso de la mujer a la tierra"

Documento Final del "Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de las Políticas de Igualdad de Género en la AF del Mercosur" (presentado al GMC)

XII REAF (Montevideo, Uruguay) – Dic. 2009

Proyecto de Recomendación sobre "Políticas Territoriales de Acceso a la Tierra" (presentado al GMC)

Proyecto de Recomendación "Directrices para la elaboración de políticas diferenciadas de financiamiento para la AF (presentado al GMC)

XIII REAF (Mar del Plata, Argentina) – Jun. 2010

Proyecto de Memorando de Acuerdo para la Administración Financiera del FAF (presentado al GMC)

Colaboración con AECID para la implementación del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de las Políticas de Igualdad de Género en la AF

Cuarto Ciclo

XIV REAF (Brasilia, Brasil) – Nov. 2010

Discusión del Memorando de Entendimiento con la FAO para la gestión del FAF

XV REAF (Asunción, Paraguay) – Jun. 2011

Documento "Propuesta de Programa Regional de Intercambio sobre Compras Públicas"

Documento "Propuesta de Actividades y Presupuesto de Intercambio de Institutos de la Tierra"

Presentación de los resultados de estudios nacionales sobre Extranjerización, Concentración y Uso de la Tierra

XVI REAF (Minas, Uruguay) – Dic. 2011

Proyecto de Recomendación sobre "Educación Rural"

Documento "Propuesta de II Curso de Formación de Jóvenes Rurales"

Documento "Informe sobre los Estudios de Cadenas Productivas"

XVII REAF (Buenos Aires, Argentina) – Jun. 2012

Grupo técnico sobre Registros Nacionales de la AF asume carácter permanente

Quinto Ciclo

XVIII REAF (Caxias do Sul, Brasil) – Nov. 2012

Proyecto de Recomendación "Reconocimiento mutuo de los Registros Nacionales voluntarios de la AF en los países del Mercosur" (presentado al GMC)

Presentación del acuerdo aprobado por el GMC entre MERCOSUR y FAO para la gestión del FAF

XIX REAF (Atlántida, Uruguay) – Mayo 2013

Documento «Protocolos Sanitarios para la AF en el Mercosur»

Acuerdo para discusión sobre "Sello de la AF en el Mercosur"

Acuerdo para "Programa Regional de Cooperación e Intercambio de Experiencias y Políticas Públicas para el Acceso y Desarrollo de Tecnologías para la AF"

XX REAF (Caracas, Venezuela) – Nov. 2013

Proyecto de Recomendación "Año Internacional de la Agricultura Familiar"

Petición de espacio físico específico para la REAF en el Edificio Mercosur

Documento de evaluación del "Programa Regional de Fortalecimiento de las Políticas de Igualdad de Género en la AF"

XXI REAF (Posadas, Argentina) – Jul. 2014

Propuesta de taller sobre "Derecho de los Agricultores a los Recursos Genéticos"

Propuesta de encuentro Regional de Jóvenes de la Agricultura Familiar y Campesina

Discusión para la creación del II Programa Regional de Fortalecimiento de las Políticas de Igualdad de Género en la AF

XXII REAF (Montevideo, Uruguay) – Dic. 2014

Proyecto de Decisión "Registros Nacionales Voluntarios de la AF en el MERCOSUR"

Proyecto de Recomendación "Sellos de Identificación de la AF en el Mercosur"

Declaración sobre las actividades de la CELAC vinculadas a la REAF

El Tercer Ciclo fue fundamental para la consolidación de los acuerdos políticos. Si bien la mayoría de los temas ya estaban presentes desde el inicio de las discusiones en los GTs, se puede observar que entre 2008 y 2010 los acuerdos fueron institucionalizados en varias proposiciones sometidas al GMC, muchas de las cuales fueron acogidas. Este ciclo también estuvo marcado por las discusiones acerca de los límites organizacionales e institucionales que podrían amenazar la continuidad de la REAF. En los hechos, parte de la discusión estuvo volcada al establecimiento del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF). Este fondo, formado gracias al aporte financiero de los países miembros y asociados, ha sido utilizado para garantizar la presencia de actores de la sociedad civil en las reuniones y para solventar las actividades de la Secretaría Técnica.

Por último, ya estabilizada la nueva arquitectura institucional y operativa de la REAF, el Cuarto y sobre todo el Quinto Ciclo, significaron un paso adelante en la elaboración de políticas para la agricultura familiar. Se destacan en esos momentos los avances en materia de:

- Creación de Registros Nacionales de la Agricultura Familiar,
- Estudios sobre extranjerización, concentración y uso de la tierra,
- Intercambios entre Institutos de la Tierra,
- Programas de formación para la juventud rural,
- Programa regional de fortalecimiento de las políticas de igualdad de género y, más recientemente,
- Compras públicas de alimentos.

Decisiones, resoluciones y recomendaciones relativas a la REAF aprobadas por el GMC/CMC entre 2004 y 2014

AÑO	NORMA	TEMA
2004	Resolución 011/2004	Creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercosur (REAF)
2007	Resolución 025/2007	Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el Mercosur
2008	Recomendación 006/2008	Directrices para la igualdad de género en las políticas públicas para la agricultura familiar
2008	Decisión 045/2008	Creación del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF)
2009	Recomendación 003/2009	Directrices para una política de gestión de riesgos y seguro rural para la agricultura familiar
2009	Decisión 006/2009	Reglamentación del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF)
2010	Recomendación 005/2010	Directrices para la elaboración de políticas diferenciadas de financiamiento para la agricultura familiar
2011	Recomendación 002/2011	Educación rural
2012	Resolución 042/2012	Acuerdo entre la FAO y el Mercosur para la administración del FAF
2012	Decisión 059/2012	Registros Nacionales Voluntarios de la Agricultura Familiar
2014	Recomendación 001/2014	Año Internacional de la Agricultura Familiar
2014	Decisión 02/2014	Sellos de Identificación de la Agricultura Familiar
2014	Decisión 20/2014	Reconocimiento Mutuo de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar



© DGDR-MGAP Uruguay



© DGDR-MGAP Uruguay

Sistemas Nacionales de Registros Voluntarios de la Agricultura Familiar

Para diseñar políticas públicas es necesario definir un público beneficiario. Así, uno de los pasos fundamentales de la REAF fue establecer parámetros identificativos comunes para la agricultura familiar, estableciendo criterios mínimos que permitieran una intervención más equitativa entre los países miembros, sin descuidar la heterogeneidad que define la presencia de estos grupos en los territorios rurales sudamericanos. El resultado de este proceso fue la Resolución GMC 25/2007, la cual estableció:

Art. 1 – Los agricultores/as destinatarios de las políticas públicas diferenciadas dirigidas al sector de la Agricultura Familiar serán aquellos cuyos establecimientos cumplan, como mínimo, con todos y cada uno de los siguientes criterios:

I) la mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados;

II) la familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima;

III) los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país.

Son también parte de la Agricultura Familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados supra, los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra.

Como es posible percatarse, los diálogos condujeron a la identificación de criterios bastante genéricos, lo que permitió a los países construir sus marcos normativos más específicos teniendo como referente un parámetro común. Gracias a la reglamentación fue posible orientar la creación de los Registros Nacionales Voluntarios, que los países han ido implementando a partir de diferentes mecanismos reglamentarios y técnicos.

Posteriormente, la discusión avanzó hacia el reconocimiento mutuo de los Registros. La Decisión CMC 59/2012 estableció que cada país reconoce la autonomía de los demás para identificar a sus agricultores familiares, garantizando su conformidad con los criterios de la Resolución 25/2007. Como veremos más adelante, nos hallamos frente una decisión de suma importancia si se tiene en cuenta el rumbo que pueden tomar ciertas discusiones actuales, en particular las proposiciones para que la REAF impulse los instrumentos regionales de política pública.

Por otro lado, el CMC estableció que es deber de todos los Estados miembros crear los procedimientos y rutinas que permitan el intercambio de datos e informaciones sobre sus respectivos Registros Nacionales. Desde entonces, una de las principales discusiones del GT de Registros se ha concentrado en la utilización de estas bases de datos. Además de los debates relacionados con la elaboración de una definición que tenga impacto en la acción del Estado y las organizaciones sociales, el GT se ha convertido en un espacio de diálogo, intercambio de experiencias y aprendizaje en lo que se refiere a las cuestiones técnicas de implementación de los sistemas de información, así como en las cuestiones ético-normativas relacionadas con la divulgación de estos datos, tema que las legislaciones nacionales enfrentan de maneras diferentes.

Por último, otro tema que mantuvo ocupada la agenda del GT de Registros fue la creación de instrumentos de identificación para las organizaciones de la agricultura familiar, los cuales son imprescindibles cuando el acceso a las políticas públicas se produce de forma colectiva, por ejemplo a través de asociaciones o cooperativas.

Límites a la extranjerización y nuevos mecanismos de gobernanza de la tierra

El GT sobre Acceso a la Tierra y Reforma Agraria ha sido responsable de un conjunto de acciones emprendidas por la REAF, como son la creación de la Red de Instituciones Nacionales

Responsables de las Políticas Territoriales, la Reforma Agraria y el Acceso a la Tierra. Esta actúa como órgano asesor del GT, y dentro de esta Red, del Programa de Intercambio de Experiencias en Materia de Políticas de Tierras; el estudio de los marcos jurídicos nacionales y de los instrumentos de política territorial utilizados en cada país; investigaciones sobre concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra; y la realización de una serie de eventos relacionados con temas tales como la concentración, extranjerización y uso de la tierra.

Entre todos los debates que ha protagonizado el GT, la cuestión de la extranjerización de la propiedad de la tierra es la que ha jugado el papel más relevante para la realidad de todos los países, convirtiéndose en el tema agrario que más ha movilizado a la REAF hasta el día de hoy.

Una de las primeras iniciativas dentro de esta discusión fue la realización de estudios e investigaciones sobre la situación observable en cada país, procurando identificar a los individuos y empresas extranjeros involucrados en las adquisiciones de tierras, su localización y la magnitud de las inversiones correspondientes. Estos estudios proporcionaron una base para la elaboración de instrumentos jurídicos nacionales que buscaban limitar este fenómeno, y en especial la apropiación de tierras por parte de empresas multinacionales extranjeras y terceros Estados (y sus fondos soberanos). En estos últimos años estos se han lanzado en una carrera planetaria centrada en las tierras, con miras a ampliar el lucro especulativo y/o asegurar tanto el abastecimiento alimentario como el suministro de materias primas industriales.

Entretanto, a pesar de los avances que han experimentado algunos países en cuanto a la reglamentación del mercado de la tierra, el acuerdo en torno a una decisión común del Mercosur se ha visto obstaculizada por las dificultades a las que se han enfrentado acciones más decisivas ante el GMC, sobre todo debido a que parte importante de las adquisiciones de tierras por parte de extranjeros tienen su origen en inversiones de empresas e individuos integrantes del propio bloque.

El diálogo sobre el tema de la extranjerización también ha abierto una vía para avanzar en la actual discusión sobre la gobernanza de la tierra, la cual se basa en las "Directrices Voluntarias para una Gestión Responsable de la Posesión de la Tierra, la Pesca y los Bosques, en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional" (DVGT). Estas Directrices conforman un instrumento normativo que propone principios y orientaciones fundamentadas en prácticas responsables consagradas a nivel internacional. Estas fueron aprobadas en mayo de 2012 por el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA), órgano asesor de las Naciones Unidas, tras concluirse un extenso proceso de consulta pública, cuya realización en América del Sur contó con la colaboración directa de la REAF.

Actualmente la acción de la REAF está enfocada en la consolidación de las DVGT en el ámbito regional y en fortalecer su implementación a partir de una acción más enérgica del Mercosur como bloque, sin perjuicio de los esfuerzos que vienen emprendiendo los países de manera individual. Esto implica un esfuerzo tanto de difusión de las Directrices, como de perfeccionamiento de los sistemas de monitoreo regional de los dispositivos que se están creando en cada uno de los países. A estos objetivos cabe agregar la intención de potenciar el tema en la agenda de discusiones de la CELAC y de la UNASUR.

La construcción de la igualdad de género en las políticas para la agricultura familiar

A lo largo de la última década, los países del bloque también han invertido en el establecimiento de institucionalidad e instrumentos de política pública tendientes a modificar los factores que determinan la desigualdad de condiciones entre hombres y mujeres para el acceso a las políticas de la agricultura familiar. Estas desigualdades repercuten en el control de los factores de producción y en particular de la tierra, en el acceso al crédito rural y a las políticas de capacitación y asistencia técnica, e incluso en las trabas que se imponen a la participación en los espacios sociales donde se construyen las políticas de desarrollo rural.

En este sentido, algunos países crearon órganos o instancias de asesoría específicos para coordinar las acciones y estrategias de promoción de la igualdad de género. El establecimiento de estos órganos le otorgó carácter institucional a esa agenda y abrió la posibilidad de ampliar el alcance de la acción pública. Las organizaciones sociales de mujeres rurales asistieron al reconocimiento de sus demandas y no solo saben ahora a quien es necesario dirigirlas, sino que pudieron identificar a su socio institucional en lo relacionado con las reivindicaciones de sus derechos.

La idea de “transversalidad de género”, que la REAF promueve como principio para la integración de las políticas públicas, fue objeto de una serie de directrices aprobadas por el CMC (Recomendación 6/2008). Esta recomienda a los países del bloque la adopción de dicha noción en el conjunto de las políticas para la agricultura familiar, como también la promoción de acciones positivas específicas de mujeres, una atención especial a los aspectos de raza, generación y etnia, la garantía al acceso a la tierra, al crédito y a los mercados para las mujeres, y el estímulo a la participación social para la implementación de políticas que garanticen la igualdad de género.

Luego de la aprobación de las directrices sobre igualdad de género, otro paso importante en este proceso fue la creación del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de las Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar. A partir del mismo, la REAF y más precisamente el GT de Género, iniciaron una acción coordinada, sistemática y militante de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil para incorporar de manera efectiva un enfoque de género en las políticas públicas de los Estados miembros.

Este Programa, que fue desarrollado con el objetivo de potenciar las acciones de los Estados en materia de igualdad de género, no surgió de un simple intercambio entre gestores públicos. Fundamentado en un vasto conjunto de acciones de capacitación, el Programa se transformó en una gran plataforma de diálogos políticos regionales con participación activa de la sociedad civil. Prueba de eso es el hecho de que los intercambios regionales involucraron a un mayor número de representantes de las organizaciones de la agricultura familiar que de gestores públicos.

Otro resultado importante de este proceso se refleja en el hecho de que la propia REAF se vio en la necesidad de aprender a dialogar sobre el tema. Ejemplo de esto es la modificación que se introdujo a partir de la reivindicación del GT de Género para que este fuera el primero en reunirse, lo que permitiría que sus miembros participaran posteriormente en los demás GT. El objetivo era coordinar los esfuerzos que permitieran incorporar una perspectiva de género en los debates en curso en los demás GTs. Fueron necesarias algunas reuniones –alterando muchas veces la pauta y la relevancia de los temas– para que el conjunto de la REAF comprendiera la legitimidad de un debate de mujeres y de la preparación previa de sus argumentos para intervenir en los demás espacios.

Sobre el Grupo Temático de género:

“Algo que quiero destacar de una manera muy importante de los avances que hemos tenido, [...] no puede dejar de hablar y reconocer el trabajo de las mujeres rurales. Porque fue en este espacio precisamente que nos fortalecimos, que empezamos a decir: nosotras también estamos invisibilizadas en la tierra, no estamos visibilizadas en la titularidad de la tierra. Nosotras queremos estar en las mesas de decisiones de las organizaciones de base mixta y no nos dábamos cuenta que las mujeres no estaban en las mesas de decisiones. Y de esta manera nos fuimos dando cuenta de un montón de cosas. Por eso hay que destacar que fue en este espacio, desde el grupo temático de género, que después hemos logrado, a través del tiempo y de los años, que esa transversalidad se vaya poniendo en la rutina del grupo temático de tierra, en el grupo temático de comercialización, entre los distintos grupos temáticos”. (Mónica Polidoro)³

³ **Mónica Polidoro**, *Mujeres Federadas de la Federación Agraria Argentina*. Intervención en el Seminario “10 años de la REAF”, Montevideo, diciembre de 2014.

La agenda de la juventud rural

Muchos gobiernos y organizaciones sociales rurales están impregnados de una suerte de gerontocracia. Esto se traduce en la repetición de concepciones antiguas y expresiones peyorativas que le atribuyen a los jóvenes cierta inmadurez e incapacidad para definir sus destinos y, aun más, el destino de los movimientos y organizaciones en los que están insertos. Según esta perspectiva, los jóvenes serían simples individuos en construcción, incompletos, sin vivencias y sin experiencia, que necesitan que los formen, regulen y encaminen. Estas concepciones deslegitiman la participación de los jóvenes como actores políticos efectivos en los espacios públicos de decisión.

Para cambiar este tipo de cultura institucional, la REAF optó por la creación de un GT sobre Juventud Rural y por desarrollar, dentro del mismo, mecanismos de diálogo entre los jóvenes rurales, principalmente entre aquellos que se están proyectando como líderes de sus organizaciones y movimientos sociales respectivos. El objetivo es fortalecer la intervención de estos jóvenes en el proceso de elaboración de las políticas, lo que implica tanto su participación activa como dirigentes de los movimientos agrarios locales, nacionales y regionales, como el fortalecimiento de las propias organizaciones de jóvenes rurales.

El eje en torno al que se articulan estas iniciativas son los Cursos de Jóvenes Rurales, que reúnen a las juventudes rurales de los diferentes países sudamericanos en un espacio que busca capacitarlos e identificar los principales retos para la permanencia de este segmento en las zonas rurales y para la formación de una agenda que oriente la acción pública. Entre los múltiples desafíos que se han venido destacando a lo largo de las cuatro ediciones realizadas hasta aquí, se encuentran:

- el acceso a una educación rural de calidad,
- el mejoramiento de las oportunidades y condiciones de trabajo en la agricultura,
- la migración y sus efectos en la reproducción social de la agricultura familiar,
- las dificultades de acceso a servicios básicos y bienes de consumo,
- el acceso limitado a las tecnologías de la información y la comunicación,
- los conflictos intergeneracionales y,
- los obstáculos que impiden que los jóvenes accedan a posiciones de decisión dentro de las familias rurales.

Diferentes razones explican que dentro de la REAF, de los gobiernos y de los movimientos sociales, el Curso de Jóvenes Rurales sea considerado como uno de los resultados más importantes de estos diez años de diálogos políticos regionales. Una de ellas es la vinculada con los resultados del proceso de formación de una nueva generación de líderes. Sin embargo, no se trata de líderes que van a ser identificados como tales solo una vez que alcancen la "madurez". Estos líderes están asumiendo ese papel ahora, en su condición de jóvenes perfectamente capaces no solo de contribuir a la creación de políticas específicas para la juventud, sino de aportar al debate sobre las demás acciones de desarrollo rural, exigiendo del Estado un enfoque generacional.

Existen numerosos ejemplos de jóvenes que, tras participar en los cursos, se transformaron en líderes nacionales de movimientos sociales juveniles y de la agricultura familiar. Otros jóvenes han asumido funciones de mayor relevancia al interior de las estructuras del Estado. Obviamente estos resultados no pueden atribuirse exclusivamente a los espacios que se han generado en la REAF. Se puede observar una trayectoria mucho más amplia y difundida de capacitación dentro de los propios movimientos, organizaciones, partidos y gobiernos. Con todo, el Curso jugó un papel fundamental en este proceso, en la medida en que introdujo una nueva dimensión a la realidad de esos actores.

La preocupación por entender lo que ocurre en los demás países posibilita un aprendizaje único. Estos jóvenes, conocedores de las dinámicas de la agricultura familiar latinoamericana, multiplican el proceso de intercambio entre las organizaciones. Si bien el éxito inicial de la REAF pasó por el establecimiento de un clima de confianza entre actores con poca o ninguna interacción previa entre sí –casi desconocidos–, actualmente el curso para jóvenes favorece la aproximación entre líderes mucho más sensibles a las problemáticas regionales, fortaleciendo el proceso de integración económica, política y cultural. Al mismo tiempo, en la medida en que estos jóvenes se proyectan hacia el interior de sus países, se establece gracias a ellos un proceso de retroalimentación entre las agendas nacionales y los debates de la REAF.

Sobre la importancia del Curso de Jóvenes:

“Empiezo a participar en la REAF hace nueve años, cuando sucedió la segunda reunión en Brasil, en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En ese momento tengo la oportunidad de participar como miembro de la Comisión Nacional de la CONTAG por la juventud. Yo estaba allí en la Federación de la provincia y comienzo a participar. [...] Yo fui parte del primer grupo de jóvenes del Curso de Formación de la REAF. El GT juventud discutió la necesidad de un proceso de formación de los jóvenes, para discutir el desarrollo rural sostenible y la política pública, siempre en busca de la integración de los jóvenes. Fue un curso muy interesante, ya que ayudó a que tengamos una comprensión real de que la agricultura familiar no era la isla que habíamos imaginado antes. Esto era un problema: nosotros pensábamos que solo en Brasil vivíamos de la agricultura y solo localmente. En ese momento nos empezó a gustar el debate, porque la integración con otros jóvenes de la región permitió entender como viven en diferentes países, pero que las necesidades de políticas públicas de desarrollo rural para los jóvenes son las mismas”. (William Clementino da Silva Matías).

Nuevos mercados para la agricultura familiar: los programas de compras públicas

El tema de las compras públicas de productos de la agricultura familiar fue incorporado a las discusiones de la REAF en 2010. En ese momento, el GT de Facilitación del Comercio atravesaba por una fase de redefinición de su agenda, luego que el tema de la liberalización pasara a ser un tanto periférico en el debate político regional y que las negociaciones bilaterales entre el Mercosur y la Unión Europea continuaran estancadas. Así, en la búsqueda de dar nuevo dinamismo al diálogo sobre las alternativas de comercialización, e inspirándose en la experiencia brasileña reciente respecto a los mercados institucionales, los actores regionales decidieron profundizar la discusión acerca de las potencialidades de las compras públicas como mecanismo de inclusión y garante de un mercado para la agricultura familiar.

Fue sobre todo el gobierno brasileño el que lideró esta discusión, amparándose en su experiencia con el Programa de Adquisición de Alimentos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar. El MDA, en un trabajo conjunto con la Agencia Brasileña de Cooperación, propuso inicialmente una agenda de medidas para promover el tema en la región mediante un proyecto de cooperación técnica titulado “Intercambio de Experiencias sobre Modelos de Gestión de la Política de Compras Públicas de la Agricultura Familiar”. Este intercambio, organizado en cuatro módulos entre 2011 y 2013, contó con la participación de gestores gubernamentales y representantes de la sociedad civil de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Ecuador.

Basándose en la evaluación positiva de esa experiencia y en la entrada de nuevos países en el debate, la REAF decidió dar continuidad a la iniciativa por medio del “II Programa de Intercambio de Experiencias sobre Modelos de Gestión de Políticas de Compras Públicas de la REAF”, el que se organizó en cinco módulos. Estos encuentros ofrecen una ocasión para presentar y discutir las experiencias nacionales, sus modelos organizacionales y acuerdos institucionales, realizar visitas técnicas a empresas de compras públicas, como también para discutir las actividades y acciones futuras.



© REAF



© REAF

A pesar de la manera en que han evolucionado recientemente las discusiones, se pueden resaltar importantes iniciativas en marcha en diferentes países, sobre todo en lo que se refiere a las modificaciones legales necesarias que hagan posible ofrecer un tratamiento diferenciado para la agricultura familiar en los nuevos mercados institucionales. Además, conviene aclarar que aunque la experiencia de las políticas brasileñas fue el punto de partida de la discusión, esto no significa que se deba proceder a una copia o transferencia directa de dichas políticas de compras públicas hacia los demás países. Actualmente se está procediendo a la readecuación de los instrumentos a los diferentes marcos institucionales nacionales que regulan la acción del Estado, así como a la realidad de la agricultura familiar en cuanto a disponibilidad de productos, capacidad de oferta, estructura logística, etc.

Finalmente, cabe notar que las acciones relacionadas con las compras públicas en el marco de la REAF confluyeron y se retroalimentaron gracias a las discusiones sobre seguridad y soberanía alimentaria, las que han cobrado nuevo impulso en América Latina y el Caribe. En 2014, por ejemplo, el tema de la seguridad alimentaria y nutricional fue incluido en el Plan de Acción de la CELAC. Esta entidad, con la colaboración de la ALADI y de la CEPAL, solicitó a la FAO la elaboración de un Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre que deberá ser implementado en América Latina y el Caribe con el apoyo de los mecanismos regionales de integración y cooperación. Efectivamente, apoyándose en los rápidos avances que han experimentado estas discusiones en toda la región, algunos actores han decidido apostar justamente por este tipo de políticas como eje articulador de un instrumento de política pública regional.

Iniciativas de cooperación bilateral: el ejemplo del seguro agrícola

Entre los múltiples logros de los diálogos políticos que ha llevado a cabo la REAF, se destaca un conjunto de acciones diversas que no fueron necesariamente objeto de iniciativas ni proyectos de carácter regional. Así ocurre con el incentivo que la REAF contempla para la creación de agendas de cooperación bilateral.

Esta preocupación por el estímulo a la cooperación bilateral se remonta al Primer Ciclo de la REAF. La reunión de Asunción, en 2005, es un referente en este sentido. En primer lugar, porque aprobó la formación de un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica, cuyos objetivos eran: (a) apoyar los procesos de cooperación técnica entre los Estados parte y asociados de forma bilateral; (b) estimular la aplicación de acuerdos de cooperación bilateral a nivel regional; (c) estudiar nuevas oportunidades de cooperación bilateral; (d) buscar oportunidades de cooperación con el conjunto del bloque a partir de países terceros, otros bloques y organismos internacionales. En segundo lugar, porque esta reunión impulsó asimismo la propuesta de creación de otro grupo de trabajo, el que posteriormente dio origen al GT de Seguro Rural y Gestión de Riesgos.

Fue justamente a partir de este tema que se estructuró una de las experiencias de cooperación bilateral más discutidas en la REAF en el área de las políticas de seguro agrícola. Se trata del Seguro de Cobertura contra Riesgos Climáticos para la Agricultura Familiar (Fondo Seguro de Cosecha), una iniciativa desarrollada conjuntamente por Paraguay y Brasil, con el apoyo del Programa FIDA Mercosur. El seguro, implementado inicialmente en Paraguay como proyecto piloto, perseguía crear los medios para ampliar el conocimiento de los agricultores sobre los riesgos climáticos y reducir las pérdidas en la agricultura familiar, mejorando las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional en el país.

El proyecto hizo posible una serie de reuniones y encuentros de técnicos especializados en seguro agrícola y gestión de riesgos de los Ministerios paraguayo y brasileño. Esta iniciativa validó el diálogo sobre el tema en la REAF y permitió importantes resultados en la producción de nuevas capacidades técnicas. Evidencia de lo anterior es el hecho de que a pesar de las dificultades que enfrenta Paraguay para implementar una política pública de seguro rural específica a la agricultura

familiar, se han producido avances importantes en el desarrollo de institucionalidades y un esfuerzo de mejoramiento gradual de la acción pública.

En 2008, basándose en los resultados del proyecto piloto, la REAF dirigió una solicitud al GMC con miras a aprobar la utilización de recursos del Fondo de Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del Mercosur (FOCEM), de modo de ampliar las acciones de cooperación a escala regional relacionadas con el seguro agrícola. Este proyecto no se materializó, no solamente debido a obstáculos de tipo institucional (rubros autorizados para el uso de los recursos del Fondo), sino que también porque el costo elevado de esta clase de instrumentos acabó desincentivando su utilización a nivel regional.

En consecuencia, la estrategia pasó a orientarse al fortalecimiento de la cooperación bilateral. Un nuevo intercambio de experiencias sobre seguro agrícola, esta vez entre Bolivia y Brasil, se puso en marcha en 2010, con el fin de crear un programa de seguro agropecuario en el país andino. La misión de los técnicos brasileños y bolivianos se inspiró en la metodología ya acostumbrada en los diálogos de la REAF: presentar las políticas existentes, explicar el contexto y las condiciones en que estas surgieron, analizar sus potencialidades y limitaciones, y discutir las enseñanzas que pueden extraerse de las mismas. Actualmente, ambos países cuentan con modelos específicos de políticas diferenciadas en materia de seguro rural.

A lo largo de todo este proceso se destacó, a nivel regional, el reconocimiento de las restricciones que imponen los seguros privados a la participación de la agricultura familiar, como también la necesidad de una acción efectiva de apoyo de los Estados a este sector, dada su importancia estratégica para la seguridad alimentaria y nutricional. En efecto, actualmente incluso en aquellos países que han experimentado un intenso proceso de liberalización de la agricultura y en los cuales los seguros privados se han difundido en los últimos años, se observa el deseo cada vez mayor de incrementar la acción del Estado mediante la creación de mecanismos de subvención y políticas diferenciadas para el seguro rural.

La REAF, una experiencia singular de coproducción de políticas públicas

Una de las claves de interpretación a la que la ciencia política contemporánea recurre para entender la difusión internacional de las políticas públicas es el concepto de "*policy transfer*". Esta noción se centra en los procesos donde se utiliza conocimientos en materia de políticas públicas, disposiciones institucionales, e ideas de un sistema político determinado para interpretar problemas y desarrollar políticas públicas en otro. En sentido estricto, estos no son procesos específicos a las sociedades contemporáneas, sino que han cobrado una nueva dimensión como consecuencia de la globalización y el avance de las tecnologías de la información, así como en virtud de los nuevos modelos de gobernanza que se establecieron a partir de la creación de foros internacionales y organizaciones multilaterales.

El formato más conocido de transferencia de políticas implica la divulgación de un conjunto de "buenas instituciones", entendidas como aquellas normas, reglas y formatos de gobierno creados por los países desarrollados a partir de la postguerra. Estas son concebidas como soluciones eficientes de gobernanza para todo el mundo. El resultado es una estandarización de las soluciones de desarrollo que genera una mono-cultura institucional a escala mundial. Los mismos marcos reglamentarios y las mismas políticas son difundidos hacia diferentes regiones y países, acarreado generalmente resultados decepcionantes: inesperadamente, el desarrollo no ocurre.

Generalmente, esta dificultad para ver aquello que es evidente es el resultado del modo en que estos procesos reproducen un punto de vista colonialista, según el cual determinados países poseen las recetas para el progreso mundial. Con el tiempo, a la vez que se constata la ineficacia del modelo, surge la frustración de los gestores públicos (y de los investigadores). A esto hay que agregar el alto nivel de formalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación de las políticas, que hace que no se preste la debida atención a las dinámicas más ocultas y subterráneas que fun-

damentan los procesos de reconfiguración y readaptación de las políticas a las realidades locales.

Diferentes escenarios institucionales, políticos y económicos requieren distintos instrumentos de política pública. Este es la primera lección y la más básica que se puede extraer de la experiencia de la REAF. En este caso se gestó un foro autónomo donde los países sudamericanos pudieran pensar sus espacios rurales, sus instituciones y sus alternativas políticas. En estos términos, al contrario de lo que ocurre con la transferencia, parece más adecuado entender a la REAF como un espacio singular de "coproducción" de instituciones y políticas públicas.

Al mismo tiempo, se puede constatar que este proceso es el fruto de una amplia coalición de intereses, por medio de la cual un conjunto de actores dispersos que, sin embargo, comparten determinados referentes de desarrollo, actúan de manera coordinada para institucionalizar estos referentes como axiomas aplicados al diseño de las políticas públicas. Además, la particularidad de la REAF no reside únicamente en su acción como coalición plural y de gran envergadura, sino en la manera en que esta se formó. Esta discusión remite a la existencia de lo que muchos actores identifican como un "método" y que, en realidad, lejos de una receta o modelo, sugiere la existencia de un conjunto coherente de principios orientadores.

El "Método REAF" es el resultado final de una conjunción histórica de valores sociales que se estaban desarrollando en diferentes ámbitos: (a) en los nuevos gobiernos de centroizquierda, que comenzaron a apostar cada vez más por una nueva generación de foros para la gobernanza de las políticas públicas (consejos, comités, cámaras, mesas, conferencias, etc.); (b) en los movimientos sociales y sindicales, que habían comenzado a ampliar sus redes de diálogo a nivel internacional y a participar activamente en la elaboración, diseño, implementación y evaluación de las políticas y; (c) en las propias organizaciones multilaterales y, en este caso en particular, en el Programa FIDA Mercosur, que estaba reorientando sus estrategias de acción y su plataforma de proyectos.

La base de este método es la participación social, pero más que eso, lo que distingue a la REAF es la manera en que allí se da esta participación, alterando completamente las dinámicas esperables de un espacio formal como el Mercosur. A título de ejemplo digamos que en cualquier otro entorno de negociación internacional, decenas de personas entonando cánticos populares harían sentirse incómodos a un gran número de diplomáticos y gestores, Esto no ocurre en la REAF. Por otro lado, esta ha contribuido al reconocimiento de diferentes grupos de habitantes de las zonas rurales sudamericanas. Esto ha posibilitado la creación de instrumentos de crédito, asistencia técnica y compras públicas, abriendo asimismo los espacios y otorgando una "voz" para que los sujetos sociales pudieran expresar sus identidades socioculturales.

Para alcanzar esta configuración fue necesario un lento e intrincado proceso de aprendizaje. En las primeras reuniones no era evidente para todos los actores que la sociedad civil se sentaría a la misma mesa que los ministros de Estado. ¿Cómo garantizar este nivel de participación sin ignorar que la REAF sigue siendo un órgano de la estructura formal del Mercosur? Al fin y al cabo, existe una cultura institucional preestablecida compuesta de reglas, normas y procedimientos. Así, al mismo tiempo que los gestores han aprendido a trabajar con la dinámica de los movimientos sociales, por su lado, estos últimos tuvieron que entender como se estructura la red de relaciones políticas en un foro internacional, como se toman las decisiones, y cuales son los espacios y momentos para cada tipo de intervención.

Inmediatamente quedó claro que este estímulo a la participación social iba a transformar a la REAF en un espacio demasiado amplio para que todos los temas pudieran definirse en sesiones plenarias con el conjunto de los representantes. La creación de los GTs permitió organizar los diálogos en torno a algunos ejes centrales, convirtiéndolos en la espina dorsal de esa estructura. A partir de ellos fue posible otorgar voz a todos los participantes y, al mismo tiempo, construir y hacer avanzar medidas prácticas, proyectos de cooperación, propuestas de decisiones y recomendaciones.

No obstante, para que las discusiones en los GTs avanzaran de manera efectiva, se hizo fundamental otra condición: que estas fueran precedidas de debates y del establecimiento de acuer-

dos a nivel nacional. Así, las Secciones Nacionales pasaron a constituir un espacio privilegiado de diálogo entre los gobiernos nacionales y los movimientos sociales en torno a las propuestas, como también a las divergencias. Aquellas constituyen el espacio donde afirmar y consolidar los compromisos que permitirán a los representantes del país –y en particular al Coordinador Nacional–, intervenir en las negociaciones regionales.

Como no existe una determinación rígida del modo en que cada país debe organizar su Sección Nacional, en muchos casos la agenda de este espacio incorpora temas de la pauta doméstica, es decir, discusiones sobre políticas que se relacionan más específicamente con la realidad interna del país que con la agenda regional. En este caso, el desafío de producir acuerdos entre los diferentes actores se torna aun más complejo. En definitiva, en algunos países la Sección Nacional de la REAF tiende a ser el único espacio de diálogo nacional o el más importante, ya sea porque reúne a un mayor número de organizaciones, porque los demás espacios presentan problemas orgánicos y/o de periodicidad, o porque no están dadas las condiciones financieras para mantener espacios paralelos que abarquen temas que con frecuencia se superponen.

Retos de la ampliación del foro y de los diálogos políticos

Desde hace algunos años la REAF viene invirtiendo en la ampliación del alcance de los diálogos regionales sobre políticas para la agricultura familiar. Esto ocurre, en primer lugar, en un proceso bidireccional, a partir del ingreso de nuevos países. En la misma medida en que la REAF crea un espacio de diálogo que contribuye a la valorización de las políticas de desarrollo rural, especialmente en aquellas situaciones en que la institucionalización de la agricultura familiar es aun incipiente, la inclusión de nuevos países incorpora nuevas realidades a la REAF, ampliando y valorizando el proceso de diálogo en sí.

En este sentido se puede afirmar que la ampliación del diálogo ayuda a refrescar la agenda de la REAF. Pero con ello surgen asimismo nuevos desafíos en cuanto a las consecuencias que puede implicar la incorporación de países cuyas realidades difieren mucho de aquellas que se observan en el Cono Sur. A esto se agrega el riesgo de desarrollar una REAF que podría empezar a avanzar “a dos velocidades”: por un lado, los nuevos países que sacan a la luz antiguas discusiones conceptuales y metodológicas, y por el otro, aquellos que participaron desde el comienzo, que avanzan más rápido en la elaboración de políticas y mecanismos comerciales. Hasta hoy la REAF se ha preocupado de que la senda sea colectiva, lo que ha significado un esfuerzo para incluir gradualmente a los nuevos participantes. Al mismo tiempo, se sabe que para garantizar la participación, no es posible volver todo el tiempo a discusiones pasadas, pues esto podría ahuyentar a otros actores.

No solo es inevitable que el ingreso de nuevos países altere la dinámica de la REAF, sino que esto parece fundamental para recentrar determinados temas y dinamizar los diálogos. La diversidad que de ello resulta no es exactamente una novedad para la REAF. Es cierto que los países andinos, por ejemplo, traen consigo una nueva realidad campesina e indígena que exige una mirada más cuidadosa a la adecuación de las políticas públicas, pero en los hechos, esto ya ocurre entre los países del Cono Sur e incluso dentro de un mismo país. La diversidad de formas de la producción familiar existe como tema hace ya varios años y más que un problema, constituye una gran fortaleza. Es esta diversidad la que le confiere a la REAF una capacidad de renovación permanente.

En segundo lugar, la ampliación de los diálogos también supone el acercamiento de la REAF a otros bloques políticos. En los próximos años, se deberá ahondar en la senda de convergencia recientemente abierta entre la agenda regional y aquella que está en formación a nivel continental. Un elemento indicativo de esto es el modo en que la REAF, en su condición de coalición política con capacidades técnicas, ha comenzado a prestar apoyo a otras experiencias. Actualmente, esta contribuye a la formación de una agenda de trabajo sobre agricultura familiar en el marco de la UNASUR. Aunque hasta ahora este nuevo bloque sudamericano no cuenta con una agenda conso-

lidada en relación a los temas agrícolas, sí ha mostrado preocupación por los temas de seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza, lo que lo aproxima a las discusiones que ha emprendido el Programa Regional de Compras Públicas de la REAF.

También se han establecido nuevas formas de interacción con los países centroamericanos, los que aparecen como interlocutores particularmente interesados en conocer la experiencia de diálogo político de la REAF con la perspectiva de fortalecer y ampliar el Programa Diálogo Regional Rural Centroamericano (PDRR). Esta relación con América Central nutre además el diálogo con la CELAC, foro creado hace dos años que en su III Cúpula de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en 2014, solicitó la asistencia de la REAF para implementar acciones tanto en el área de la seguridad alimentaria y lucha contra el hambre, como para estructurar un Grupo de Trabajo sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural.

El proceso de internacionalización también involucra una aproximación con el Frente Parlamentario Latinoamericano y Caribeño contra el Hambre. El diálogo con los parlamentarios que se impulsó en este último año significó la participación en la REAF de diputados nacionales de Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Bolivia, Perú y El Salvador. A partir de lo anterior, se ha buscado avanzar en la articulación regional de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), coordinada por la FAO. Se espera que en el futuro este movimiento favorezca la creación de una ley marco de Agricultura Familiar en el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

Cabe destacar asimismo, la convergencia de las acciones de la REAF con aquellas que ha emprendido el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA), el que ha sido reconocido como una de las principales experiencias de gobernanza participativa en la ONU. Además de fortalecer el multilateralismo y consolidar la renovación de la agenda internacional sobre desarrollo, el CSA sobresale a nivel internacional por el rol primordial que le otorga a la participación de los movimientos sociales. Los países del Mercosur han jugado un papel particularmente importante en la consolidación de este espacio, principalmente a través de su respaldo a la creación del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC). Este instrumento de organización autónoma al interior del Comité está actualmente compuesto por cuarenta y un miembros que representan once segmentos sociales y diecisiete subregiones del mundo.

Sin embargo, no solo los gobiernos están experimentando cambios significativos en sus relaciones, sino que esto representa un proceso dentro de una articulación global de redes de movimientos sociales. En años recientes, se ha podido observar un acercamiento entre los movimientos en torno a una agenda de lucha por el reconocimiento y el fortalecimiento de las agriculturas familiares, campesinas e indígenas, cuyo potencial aun está por confirmarse. En este sentido se puede destacar a nivel continental, la creación, en 2013, de la Alianza para la Soberanía Alimentaria de los Pueblos de América Latina y el Caribe (ALIANZA), red subregional del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP).

Este proceso también ha tenido repercusiones dentro de la REAF misma, ampliando y valorizando la participación de la sociedad civil en el *diálogo político*. El principal ejemplo de ello es el protagonismo cada vez mayor de las organizaciones de la *Vía Campesina*. Guiada por una lectura crítica de los efectos de la apertura comercial que proponía el Mercosur en los años 1990, la *Vía Campesina* apostó por otros espacios de movilización, articulando una red de movimientos anti-globalización. Parte de sus esfuerzos se concentraron en la organización de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), en la que encontró movimientos y gobiernos ideológicamente más afines con el proyecto campesino. Lo anterior explica su menor participación como red de movimientos sociales en los primeros diez años de existencia de la REAF, aun cuando un sinnúmero de organizaciones locales y nacionales afiliadas a esta red global tuvieron una presencia destacada en el diálogo regional.

Con el tiempo quedó claro que la REAF no compartía la agenda liberal predominante en las negociaciones comerciales, y que proponía un espacio para crear compromisos y acuerdos comunes, resguardando los principios, las diferencias y la autonomía de cada organización. El cambio que está en marcha actualmente tiene que ver con una presencia *más* activa de la *Vía Campesina*

como organización colectiva y también de determinados movimientos asociados con la misma que tienen una importancia central en las discusiones agrarias latinoamericanas. La REAF realizada en Brasilia en 2015 selló este compromiso. Esta fue la primera reunión regional en que la Vía Campesina participó oficialmente, compartiendo incluso la mesa de apertura oficial del evento con los representantes de los gobiernos y de la COPROFAM. Esta ampliación del abanico de organizaciones también puede resultar en un importante paso en la dinamización de la agenda de la REAF.

Los desafíos que impone el nuevo escenario macroeconómico y del sector agrícola

Un elemento indispensable para comprender el éxito de la REAF es el hecho de que esta haya sido creada en un período de crecimiento económico y relativa estabilidad política en la mayoría de los países sudamericanos. Así, incluso tras la crisis financiera mundial que se inició en 2008, algunos países todavía lograban mantener niveles de crédito, inversión y consumo elevados, lo que garantizó la demanda de alimentos y materias primas, y mantuvo relativamente elevados los precios del rubro agrícola.

Los últimos diez años se mostraron particularmente promisorios para la agricultura, ya sea porque los precios de los productos agrícolas pudieron garantizar niveles de renta más altos de lo que preveían las proyecciones, o porque los gobiernos, animados por los resultados del sector primario, ampliaron sus presupuestos y redujeron los intereses de los programas públicos para la agricultura. El sector de la agricultura familiar también resultó beneficiado con la articulación de estos movimientos, ampliando su participación en las cadenas productivas y conquistando un monto cada vez mayor de recursos (aunque muy inferior al que se asigna a los sectores empresariales y patronales).

La confluencia histórica con la dinámica de los mercados globales fortaleció la idea de que la agricultura familiar podía competir en las cadenas de productos agrícolas (*commodities*), lo que aceleró las políticas de modernización productiva orientadas específicamente a ese segmento. Aunque este razonamiento no es totalmente erróneo si se considera la participación efectiva de una parte de las unidades familiares de producción en gran cantidad de cadenas convencionales, está muy lejos de constituir una justificación satisfactoria para el fortalecimiento de la agricultura familiar como categoría sociopolítica. Por el contrario, la explicación puede encontrarse más fácilmente en las luchas que emprendieron los movimientos sociales en reacción al modelo agroexportador, a partir de lo cual comenzaron a articularse vías de desarrollo rural diferenciadas y una nueva generación de políticas públicas.

En la actualidad, la consolidación de la agricultura familiar responde a otras variables, menos asociadas a la idea de aprovechar el crecimiento de los mercados globales y más estrechamente relacionadas con la contribución estratégica que puede tener este sector para la seguridad y soberanía alimentaria. Así, adicionalmente a los instrumentos de política agrícola, los Estados han desarrollado un nuevo arsenal de políticas sociales para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos, además de un conjunto de programas no menos importantes en el área de la seguridad alimentaria, la lucha contra el hambre y la reducción de la pobreza. El reconocimiento institucional de la agricultura familiar responde a la articulación de esas diversas variables, las que oscilan de acuerdo a las nuevas configuraciones de la discusión política.

En los dos últimos años el escenario se alteró, ocasionando la reestructuración de la intervención de los Estados en la agricultura y en el medio rural. En la medida en que esto también afecta a las políticas para la agricultura familiar, muchos creen que aquí se puede hallar uno de los retos para la sustentabilidad de los diálogos políticos en la REAF. Como resultado de las dificultades que encuentra la economía mundial para recuperar el nivel de crecimiento anterior a la crisis, las medidas de ajuste macroeconómico –y en particular el aumento de los intereses y el control presupuestario de los recursos para garantizar el superávit primario y el equilibrio de las cuentas

públicas–, pueden desacelerar el ritmo de las inversiones, reducir la disponibilidad de crédito y tener un impacto negativo en el consumo. Por último, la mantención de precios agrícolas elevados también se vuelve problemática en la medida en que presiona la inflación.

Ahora bien, aunque este nuevo escenario implica retos importantes, también es posible identificar algunas oportunidades. La primera consiste en una apertura que proporcionaría el propio contexto de crisis para discutir nuevamente las alternativas de desarrollo e inclusión productiva de la agricultura familiar, impulsando, por ejemplo, políticas enfocadas a la agregación de valor de los productos agropecuarios. Otra oportunidad supondría un refuerzo de las relaciones económicas regionales, apostando por circuitos de comercio menos sensibles a las fluctuaciones de los mercados financieros. ¿Sería este el momento para fortalecer un programa regional de compras públicas de la agricultura familiar? ¿Para afirmar una agenda de seguridad y soberanía alimentaria? ¿Para apostar por nuevos modelos de asociativismo y cooperativismo solidarios?

Independientemente de la vía que se tome, se perfila en el futuro una extensa agenda de trabajo para el GT de Facilitación de Comercio y para la REAF en su conjunto. Si se llega a producir la recuperación de la economía global, la expansión de los mercados agrícolas internacionales y la mantención del precio de los commodities, el escenario podría volver a estabilizarse, pero, en este caso, se mantendría la paradoja de que (un segmento de) la agricultura familiar se fortalece al mismo tiempo que los sectores de la agroindustria expanden su dominio sobre los mercados, las tierras y los territorios. En caso contrario, si la crisis continua agravándose, es posible que los movimientos sociales y los gobiernos tengan que enfrentar nuevamente una agenda liberalizadora cuyos efectos devastadores para los pequeños agricultores ya han sido ampliamente relatados por la historia.

Los desafíos de un contexto político nuevo

La proyección de los escenarios económicos posibles está vinculada con otra nueva configuración tanto o más importante que se perfila en el ámbito político. Es evidente que los resultados que ha obtenido la REAF están relacionados con los referentes políticos que han orientado a los gobiernos latinoamericanos de centroizquierda. En particular, pueden percibirse los efectos de una agenda de cambios democráticos que condujeron a los Estados a invertir en políticas de reducción de las desigualdades económicas, aumento de la participación ciudadana e inclusión social, transformando un bloque estrictamente comercial en un Mercosur Social y Participativo.

El desafío que se impone actualmente dice relación con las posibles implicaciones de un nuevo giro político. Esta discusión no es nueva. Hace algún tiempo que esta duda se cierne en los debates regionales: ¿estará la REAF lo suficientemente consolidada como para sobrevivir a un cambio de orientación ideológica de los gobiernos latinoamericanos? Durante algún tiempo, los procesos electorales en curso en la región representaron momentos de incerteza que a veces dificultaron el avance más rápido de los diálogos. Era necesario esperar para saber quienes serían los nuevos interlocutores y si estos mantendrían una posición favorable al reconocimiento de la agricultura familiar.

Actualmente, se ha consolidado la convicción de que la REAF no está en riesgo como espacio público frente a los eventuales cambios de signo ideológico de los Estados latinoamericanos. ¿Por qué? La respuesta más frecuente asocia la capacidad de resiliencia de la REAF al modo en que los movimientos sociales se apropiaron de este espacio. Frente a un eventual cambio político en el contexto regional, estos movimientos serían los principales responsables de garantizar las conquistas obtenidas. El problema es que esta conclusión nos remite a otro desafío: ¿está la sociedad civil lo suficientemente movilizadora, organizada y estructurada para cumplir con dicha tarea? Lo único cierto es que paralelamente se encuentra en marcha un proceso de reestructuración de los propios movimientos sociales a nivel regional cuyos resultados aun son imprevisibles.



© REAF



© REAF

La REAF y el futuro del Mercosur

Desde su creación, la REAF ha mostrado cierta autonomía dentro de una estructura fortalecida por las relaciones comerciales. Algunos sugieren que esto fue lo que le permitió construir un espacio de diálogo privilegiado entre los gobiernos y las organizaciones sociales, lo que no se reprodujo en las demás instancias del bloque.

Es cierto que el cambio de dirección de la agenda política hacia un Mercosur Social y Participativo contribuyó a legitimar ese diálogo, sin embargo sería exagerado afirmar que el éxito de la REAF forma parte del resultado final de un cambio de orientación más general en las negociaciones regionales. Por el contrario, tal vez sea más prudente reconocer que la propia REAF impulsó la demanda por más espacios de participación social, consolidándose incluso como una referencia para las iniciativas de democratización de las instancias regionales de la Unidad de Participación Social.

Aun así, la REAF todavía es solo un nodo en la red de relaciones políticas que conforman el Mercosur. Un nodo importante en la medida en que condensa una experiencia singular de participación social y diálogo político, pero que por su propia naturaleza como órgano asesor del GMC, está obligado a articularse en función de ciertas restricciones institucionales. El principal efecto de ello es la dificultad que enfrenta la REAF para influir de manera más decisiva en las discusiones comerciales y de política agrícola. A pesar de los esfuerzos, esta todavía se mantiene distante de la zona de turbulencia altamente conflictiva en la que se hallan inmersos con frecuencia los negociadores del mercado común.

Con todo, en la última década, ni siquiera el propio GMC logró avanzar substancialmente en las discusiones comerciales, lo que contribuyó incluso a enfriar los conflictos que marcaban las relaciones entre las organizaciones de la agricultura familiar y el Mercosur. Sin embargo, este escenario ha cambiado en el último período. La reconfiguración del marco económico ha llevado a los negociadores a acelerar la pauta comercial, en busca de alternativas de crecimiento en un contexto de crisis y de reducción de la demanda internacional. A nivel regional, la principal evidencia de esto es el esfuerzo para desbloquear el acuerdo Mercosur – Unión Europea, cuyos efectos se sabe que pueden ser complicados para la agricultura familiar.

Frente a las dificultades para intervenir en los grandes temas de la integración económica, lo que prevalece hasta el momento en la REAF es un esfuerzo de creación de instrumentos específicos para ampliar la cooperación comercial en la agricultura familiar, produciendo experiencias que muestren a los negociadores internacionales vías alternativas de integración. Esto supone la cooperación en programas de compras públicas, acciones de estímulo al asociativismo y al cooperativismo, la discusión de protocolos sanitarios y, más recientemente, la creación de los "sellos" de la agricultura familiar.

Ante las presiones exteriores, algunos sugieren que la REAF debería iniciar una acción militante en defensa de determinados temas que en general tienen poco eco entre los negociadores internacionales: las llamadas 'cuestiones duras' de la integración política. Para responder parcialmente a esta demanda, en los últimos dos años la REAF ha producido una serie de declaraciones públicas conjuntas de los ministros de Estado del bloque. Aunque estas no tengan el mismo efecto que una propuesta de decisión o recomendación sometida al GMC/CMC, son un manifiesto político importante proveniente de un espacio oficial del Mercosur que orienta las acciones tanto de los gobiernos como de los movimientos sociales.

Consolidación y profundización de la participación social

Si la sustentabilidad de la REAF depende en gran medida del modo en que la sociedad civil se apropia y defiende los logros alcanzados frente a eventuales cambios políticos y económicos a nivel regional, un desafío fundamental es la consolidación y profundización del proceso de participación social. Lo anterior abarca desde la valorización de los interlocutores del diálogo hasta la

diseminación de la agenda de la REAF hacia instancias más cercanas a las bases de las organizaciones sociales, incluyendo además el ajuste constante de los mecanismos de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Como vimos anteriormente, desde su creación la REAF ha enfrentado el reto de garantizar un clima de confianza y complicidad donde todas las personas, organizaciones y países se sientan en condición de intervenir, cuestionar, proponer, denunciar y rechazar. Esto también implica un esfuerzo continuo de reconocimiento y respeto de las diferencias. No se espera que los campesinos manejen todos los instrumentos normativos necesarios para la implementación de una política pública. Al mismo tiempo, se reconocen las limitaciones de los gestores públicos para monitorear los innumerables efectos indeseables que las políticas producen en los territorios. El diálogo se construye a partir de las complementariedades.

Esto nos lleva a un desafío permanente en este tipo de foros: una labor incesante para evitar la "institucionalización de la agenda", entendiendo por esta la idea de que con el tiempo, se corre el riesgo de que el diálogo se concentre cada vez más en los aspectos normativos que supone el diseño de políticas públicas. Este fenómeno incluso podría entenderse como la evolución normal de un espacio formal que se propone producir decisiones que guíen la elaboración de políticas públicas. Por su parte, en la REAF el debate sobre los dispositivos institucionales avanza, sin perjuicio de las discusiones más generales sobre los principios políticos que orientan las decisiones normativas.

En años recientes ha aumentado el temor de que parte de las discusiones se concentre excesivamente en las demandas de los gobiernos, o incluso de los organismos internacionales que desarrollan programas con orientaciones similares a las políticas regionales. En este caso la participación de los gestores públicos podría adquirir mayor relevancia, puesto que al fin y al cabo son ellos quienes manejan cotidianamente los instrumentos normativos. El papel que juegan podría volverse cada vez más importante en la medida en que los temas que aparecen en la pauta requieren de un trabajo cada vez más dedicado a la intrincada trama de normas, reglas y leyes de cada país.

No obstante, pueden hacerse al menos tres salvedades respecto a este proceso. La primera está relacionada con el nivel de imbricación entre el Estado y la sociedad civil. La REAF es un ejemplo paradigmático de que las nuevas formas de acción pública ya no admiten fronteras rígidas entre estas dos esferas. La ascensión de los gobiernos de centroizquierda no solo amplió el diálogo con los movimientos sociales, sino que consiguió que se produjera una circulación de actores entre ambos espacios. Hoy en día la permeabilidad entre estas esferas hace que sea más adecuado reconocer que si la pauta del diálogo es cercana a la agenda de los gobiernos, tal vez sea porque en alguna medida esta agenda también está más cerca de las reivindicaciones históricas de los movimientos sociales. En otras palabras, la agenda actual ya no es solo 'del gobierno', sino que es la nueva pauta de unos movimientos sociales variados que en muchos casos colaboran o forman parte de los gobiernos.

Una segunda salvedad apunta a un cambio cualitativo en el proceso de participación social. Contrariamente a la agenda reivindicatoria que prevalecía en los años 90, los movimientos sociales, y principalmente aquellos que participan en las nuevas coaliciones políticas que accedieron a los gobiernos nacionales, se vieron incitados a construir un discurso más propositivo. Cada vez más las nuevas políticas públicas exigen de la sociedad civil una participación proactiva en las diferentes etapas; sobre todo en la elaboración, pero también en la implementación, el monitoreo y la evaluación. Esto implica un esfuerzo de aprendizaje institucional tendiente a que las organizaciones manejen el instrumental normativo que requiere la formulación de políticas. En este sentido, destaca el desafío de dotar a los líderes sociales de capacidades técnicas.

Finalmente, la tercera salvedad es que esta trayectoria no debe ser entendida en forma excesivamente lineal. Existen temas y momentos en que el manejo de los instrumentos normativos parece particularmente relevante para el diálogo político y entonces los gestores pueden aparecer como interlocutores centrales, pero en otras situaciones la dinámica se altera completamente,

revelando a otros actores. Por otro lado, la dinámica de los debates también oscila según la capacidad de las organizaciones de presionar a los gobiernos y reivindicar la inclusión de sus preocupaciones. En estos diez años, dicha capacidad ha sufrido muchas variaciones, tanto debido a las dificultades internas que han enfrentado algunas organizaciones para conservarse ellas mismas como coaliciones políticas, como a causa de las crisis políticas que en algunos momentos desgastaron el diálogo con los gobiernos, repercutiendo principalmente en las Secciones Nacionales de la REAF.

Un nuevo salto cualitativo en los diálogos políticos

De entre todos los retos a los que debe responder actualmente la REAF, uno de ellos es particularmente difícil de sintetizar y, paradójicamente, tal vez sea el más importante. Nos referimos a la percepción según la cual, si se consideran las limitaciones institucionales dentro de las que opera la REAF, esta ha alcanzado los objetivos fijados para un primer gran período, consolidándose como un espacio de preponderancia indiscutible a nivel regional. Este período estaría llegando a su fin y a partir de ahora, sería necesario un nuevo salto cualitativo en los diálogos políticos.

Para expresar el significado de este momento, algunos actores hablan de un "agotamiento" de la agenda. No obstante, la mayoría prefiere hablar de "rediseñar la estrategia", "perfeccionar el proceso", "profundizar los diálogos". El ex-secretario técnico de la REAF, Álvaro Ramos sintetizó la tarea de la siguiente forma: "Hay que refrescar la agenda. Tenemos que encontrar temas nuevos que sigan dando vitalidad al dialogo político". Esta visión es secundada por Lautaro Viscay, actual Secretario Técnico, quien también llama la atención acerca de la versatilidad y la capacidad de adaptación de la REAF, elementos cruciales para proyectar sus próximos pasos.

En cualquier caso, existe el entendimiento de que el momento actual es adecuado para realizar cambios, los que deberían promover una nueva ola de movilización de los gobiernos y la sociedad civil. Esto también se refleja en la percepción de que esta podría ser la ocasión para producir políticas que influencien de manera más efectiva las condiciones de reproducción social y económica de los agricultores. Una de las formas de realizarlo dice relación con la elaboración de políticas regionalizadas, de modo de llenar una laguna que nunca fue debidamente tratada por el Mercosur. Si bien el proceso de integración regional tuvo una incidencia crucial en las negociaciones comerciales, nada avanzó en cuanto a esbozar una política agrícola común.

Dentro de las proposiciones recientes más osadas se puede citar la organización de un Plan Safra Regional de la Agricultura Familiar. A fin de cuentas la idea de una Política Agrícola Común no es original en el contexto del Mercosur: aunque no prosperó, esta idea fue objeto de discusiones por parte de la Comisión Parlamentaria Conjunta incluso antes de la creación de la REAF, en 1999. Hoy, sin embargo, la novedad es que el enfoque recae en el protagonismo de la agricultura familiar para producir un plan específico a sus demandas, articulando una experiencia innovadora que, entre otras cosas, podría demostrar al GMC la importancia de volver a conectar las negociaciones comerciales con una política agrícola activa.

La propuesta tiene el apoyo de muchos actores, pero sobre ella pesan también muchas dudas en cuanto a su contenido y principalmente en cuanto a la capacidad financiera de los Estados, aun más en un contexto de reconfiguración de las políticas macroeconómicas y del sector agrícola. Así, se debe volver a optar por acciones y programas más específicos, incluso porque en este caso la ampliación del diálogo entre la REAF y los organismos internacionales podría contribuir a proporcionar apoyo técnico y financiero.

Cualquiera sea la vía que se escoja, la cuestión fundamental es construir una nueva estrategia movilizadora, de la que la idea de las políticas regionales es solo una de las más recurrentes en los diálogos actuales. Una estrategia que no rompe con lo que se ha construido hasta ahora. Por eso entonces, no se trata de un 'agotamiento', sino de identificar colectivamente un norte capaz de reorientar los esfuerzos de los gobiernos y los movimientos sociales. Una estrategia que además defina un horizonte más claro para las discusiones en curso en los Grupos Temáticos, los que

enfrentan el reto de discutir un abanico cada vez más disperso de temas, muchos de los cuales surgen de manera transversal a varios de ellos.

Este proceso está compuesto de dos aspectos fundamentales. El primero se refiere a la comprensión de que esta estrategia necesita ser generada colectivamente dentro de la propia REAF, respetando las diferentes condiciones en que se encuentran los países, los gobiernos y los movimientos sociales. Cualquier estrategia común depende de la capacidad de abarcar una pluralidad de intereses, conformando una coalición en torno a los principios más sustanciales. Esto necesariamente emergerá de los diálogos en curso. Nadie puede legítimamente definir de manera unilateral cuales serán los pasos a seguir. Sin embargo, es importante que los actores se movilicen para establecer los compromisos necesarios. La estrategia tampoco puede surgir por generación espontánea a partir de rutinas ya establecidas.

El segundo factor está relacionado con los cambios que requeriría esa nueva estrategia en materia de estructura organizativa. De lo anterior se derivan varias preguntas: ¿deberían los Grupos Temáticos conservar la misma conformación? ¿Constituirían estos aun la base principal de los diálogos políticos? En una eventual reconfiguración, ¿quién tendría el papel de los Puntos Focales en la articulación de la agenda de los GTs y los debates nacionales? ¿Cómo conectar la agenda regional con las discusiones en curso en la base de los movimientos sociales? ¿Cómo ampliar el compromiso de la sociedad civil? ¿Cómo renovar gradualmente a los interlocutores del debate sin perder la memoria institucional? ¿Qué debería cambiar en el trabajo de la Secretaría Técnica? ¿Serían suficientes los mecanismos de financiamiento actuales?

Como esta discusión apenas comienza, no existen respuestas definitivas. Antes que nada, la pregunta a la que hay que responder tiene que ver con el contenido de la estrategia movilizadora para los próximos diez años. El escenario actual se ha revelado como un momento de intensa actividad reflexiva para los actores políticos, quienes buscan producir un nuevo referente para la acción pública. Es un momento en que se están sometiendo a prueba diferentes ideas, intereses y valores en el diálogo entre los gobiernos y las organizaciones sociales. Un nuevo salto cualitativo dependerá de la capacidad de la REAF para animar esa discusión y producir nuevos compromisos. A pesar de ser reciente, su trayectoria muestra que esta ya cuenta con el principal ingrediente para ampliar la coalición política e impulsar un nuevo ciclo de producción de políticas públicas para las agriculturas familiares, campesinas e indígenas del Mercosur: un espacio plural de participación democrática.

ISBN 978-92-5-309281-9



9 7 8 9 2 5 3 0 9 2 8 1 9

I5749S/1/06.16