



*La Soberanía Alimentaria y el sentido de lo colectivo.  
Los movimientos campesinos e indígenas:  
alcances e impactos en el MERCOSUR (2007-2017).*

***Emiliano Dreon***

Tesis para obtener por el grado de  
Magister en Integración Latinoamericana

**Directora**  
Amalia STUHL DREHER

**Co-Director**  
Sebastián PIANA

Instituto de Integración Latinoamericana (IIL)  
*Universidad Nacional de La Plata*

La Plata, 16 de diciembre de 2021

*“El espacio regional es una estructura de oportunidad para fortalecer los nuevos consensos políticos, particularmente en el ámbito de los derechos sociales” [...] y “para recuperar autoridad en materia de políticas públicas”.*

**Pia Riggiozzi**  
**Diana Tussie**  
(2018: 16)

*“Somos sujetos de derechos colectivos y no solo partes interesadas. Nuestra subsistencia está garantizada por nuestros propios sistemas alimentarios, que han sido marginados y combatidos históricamente por el sistema global de producción”<sup>1</sup>.*

**María Berenice Sánchez**  
Representante de la Asamblea de  
Pueblos Indígenas por la Soberanía Alimentaria

---

<sup>1</sup> Precumbre de los Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (2021).

## **Agradecimientos**

*A mi familia -mi fundamento- por su incondicionalidad*

*A Amalia, por su confianza, por su tiempo e incansable guía para que este  
proceso llegue a su etapa final*

*A Sebastián, por sus sugerencias*

## **Siglas**

**AFCI:** Agricultura familiar campesina e indígena  
**AGNU:** Asamblea General de las Naciones Unidas  
**AIAF:** Año Internacional de la Agricultura Familiar  
**ALADI:** Asociación Latinoamericana de Integración  
**ALBA-TCP:** Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos  
**ALCA:** Área de Libre Comercio de las Américas  
**ARGM:** Alto Representante General del MERCOSUR  
**ATER:** Asistencia Técnica y Extensión Rural  
**CAC:** Consejo Agrario Centroamericano  
**CAISAN:** Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
**CAO:** Comunidad de África Oriental  
**CCMASM:** Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR  
**CEDAC:** Centro de Acción Comunitaria  
**CEDEAO:** Comunidad Económica de Estados de África Occidental  
**CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños  
**CELS:** Centro de Estudios Legales y Sociales  
**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
**CIP:** Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria  
**CIRADR:** Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural  
**CLAEH:** Centro Latinoamericano de Economía Humana  
**CLOC:** Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo  
**CMC:** Consejo del Mercado Común  
**CONSEA:** Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
**CONTAG:** Confederación Nacional de los Trabajadores Rurales Agricultores/as Familiares  
**COPROFRAM:** Coordinadora de Organizaciones de Agricultores Familiares del MERCOSUR  
**CSA:** Comité de Seguridad Alimentaria  
**DVGT:** Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional  
**ECOSOC:** Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas  
**FAA:** Federación Agraria Argentina  
**FAF:** Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR  
**FBSSAN:** Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional  
**FCES:** Foro Consultivo Económico-Social  
**FIDA:** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
**FoNAF:** Foro Nacional de la Agricultura Familiar  
**FSM:** Foro Social Mundial  
**GMC:** Grupo Mercado Común  
**GT:** Grupo de Trabajo  
**HLPE:** High Level Panel of Experts (Committee on World Food Security)  
**IALAs:** Institutos de Agroecología Latinoamericanos  
**ICARRD:** International Conference on Agrarian Reform and Rural Development  
**ICCA:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
**INDAP:** Instituto de Desarrollo Agropecuario  
**IPPDH:** Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR  
**ISM:** Instituto Social del MERCOSUR  
**LAF:** Ley de Agricultura Familiar  
**LOSAN:** Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
**MAGyP:** Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca  
**MAP:** Movimiento Agrario Paraguayo  
**MNCI:** Movimiento Nacional Campesino Indígena  
**MPA:** Movimento dos Pequenos Agricultores

**MST:** Movimiento Socialista de los Trabajadores  
**NMS:** Nuevos Movimientos Sociales  
**OAFCI:** Organizaciones de agricultura familiar campesino e indígena  
**ODECA:** Organización de Estados Centroamericanos  
**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible  
**OEA:** Organización de Estados Americanos  
**ONU:** Organización de las Naciones Unidas  
**OMC:** Organización Mundial del Comercio  
**OXFAM:** Oxford Committee for Famine Relief  
**PAA:** Programa de Adquisición de Alimentos  
**PAC:** Política Agrícola Común  
**PEAS:** Plan estratégico de acción social del MERCOSUR  
**PMSS:** Plataforma MERCOSUR Social y Solidario  
**PNAE:** Programa Nacional de Alimentación Escolar  
**PNRA:** Plan Nacional de Reforma Agraria  
**PPTA:** Presidencia Pro Tempore Argentina  
**RAFRO:** Reunión de Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes  
**RAADH:** Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR  
**RAI:** Reforma Agraria Integral  
**RAPIM:** Reunión de Autoridades de los Pueblos Indígenas  
**REAF:** Reunión Especializada de la Agricultura Familiar  
**RED:** Red de Instituciones Responsables por las Políticas Fundiarias, e Acceso a la Tierra y Reforma Agraria  
**REM:** Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR  
**RENAF:** Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar  
**RENOAF:** Registro Nacional de las Organizaciones de la Agricultura Familiar  
**REJ:** Reunión Especializada de Juventud  
**RMAAM:** Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer  
**RMADS:** Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR  
**SADC:** Comunidad de Desarrollo de África Austral  
**SAF:** Secretaría de Agricultura Familiar  
**SAGPyA:** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos  
**SAN:** Seguridad Alimentaria y Nutricional  
**SDRyAF:** Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar  
**SGT 8:** Subgrupo de Trabajo N° 8 “Agricultura” del MERCOSUR.  
**SISAN:** Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
**TISA:** Trade in Services Agreement  
**TPP:** Trans-Pacific Partnership  
**UNACOOOP:** Cooperativa de pequenos produtores rurais do Estado do Rio de Janeiro  
**UNASUR:** Unión de Naciones Sudamericanas  
**UNILA:** Universidad Federal de Integración Latinoamericana  
**UE:** Unión Europea  
**UPS:** Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR

# Índice

<b>PARTE I .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I .....</b>	<b>1</b>
Marco de la Investigación .....	1
Introducción .....	1
Antecedentes .....	2
Marco Teórico.....	4
Objetivos de la investigación .....	10
Objetivo general .....	10
Objetivos específicos .....	11
Precisiones metodológicas .....	11
<b>PARTE II.....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo II.....</b>	<b>14</b>
Territorialidades, colonialidad y política alimentaria .....	14
Introducción .....	14
2.1. El “aquí” y el “allá”. El colonialismo interno y su impacto en la configuración identitaria en los territorios en América Latina. ....	20
2.2. Región, regionalización, regionalidad y regionalismo .....	26
2.3. Los microespacios: alcances. ....	30
2.4. El alimento en clave autonomía. ....	36
Consideraciones parciales .....	39
<b>Capítulo III .....</b>	<b>41</b>
La integración regional frente a la (re)emergencia de actores y desafíos .....	41
Introducción .....	41
3.1. Integración regional, regionalismo e identidad desde la perspectiva constructivista .....	49
3.2. ¿Hacia una conciencia regional? Movimientos sociales campesino-indígenas como actores re-emergentes en la región: aproximaciones .....	51
3.3. Conformación de una cultura del agronegocio en el esquema subregional.....	63
3.4. La Soberanía Alimentaria: una propuesta identitaria .....	66
Consideradores parciales.....	72
<b>PARTE III .....</b>	<b>73</b>
<b>Capítulo IV .....</b>	<b>73</b>
El (nuevo) rostro del MERCOSUR: Reflexiones desde los márgenes .....	73
Introducción .....	73
4.1. MERCOSUR a la luz de la dimensión social .....	76
4.2. La nueva institucionalidad del MERCOSUR y la política alimentaria .....	79
4.2.1. El PMSS y el intercambio de experiencias en clave Soberanía Alimentaria: los casos de Paraguay y Brasil.....	88

4.2.2. Las Cumbres Sociales del MERCOSUR y la “cuestión alimentaria”: ¿hacia una construcción de la integración <i>desde abajo</i> ? El rol de las OAFCI-CLOC-VC.....	92
Consideraciones parciales .....	102
<b>Capítulo V</b> .....	<b>104</b>
Historias regionales/Diseño global. Contraluzes de las políticas para la AFCI en el MERCOSUR: los casos de la COPROFAM y la REAF .....	104
Introducción .....	104
5.1. COPROFAM: balances de su actuación .....	105
5.2. La emergencia estratégica de la REAF .....	112
5.2.1. Acervo de la REAF: representaciones .....	124
5.2.2. Acceso a la Tierra y Reforma Agraria. ¿La soberanía alimentaria como horizonte regional? .....	130
5.3. La relación REAF – Vía Campesina. Referencias al caso del MNCI-CLOC-VC.....	142
Consideraciones parciales .....	147
<b>Capítulo VI</b> .....	<b>149</b>
Integración regional, OAFCI y soberanía alimentaria: <i>ser, deber ser y poder ser</i> .....	149
Introducción .....	149
6.1.    Sinsabores de la dimensión político-institucional del MERCOSUR en relación a la AFCI 151	
6.1.1.    La Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (RAPIM) ..	158
6.1.2.    Hacia la conformación del Grupo de Trabajo de Agroecología .....	159
6.2.    El MERCOSUR y las OAFCI: una historia de encuentros y desencuentros. El caso del MNCI-VC .....	161
6.2.1.    La construcción de una agenda político-pedagógica regional en torno a la AFCI como acervo 169	
6.2.2.    El Grupo de Investigadores sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar (GIPPAF) de la REAF MERCOSUR .....	173
6.3.    El MERCOSUR frente a nuevas configuraciones: entre lo coyuntural y lo estructural....	174
Consideraciones parciales .....	180
<b>PARTE IV</b> .....	<b>182</b>
Conclusiones .....	182
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>196</b>
Documentos consultados y citados .....	214
<b>APÉNDICE</b> .....	<b>219</b>
Apéndice nro. 1 .....	219
Apéndice nro. 2 .....	223
Apéndice nro. 3 .....	225

Apéndice nro. 4 .....	226
Apéndice nro. 5 .....	229
Apéndice nro. 6 .....	231
Apéndice nro. 7 .....	233
Apéndice nro. 8 .....	235
<b>ANEXO .....</b>	<b>237</b>
Anexo Nro. 1 .....	237
Anexo Nro. 2 .....	241
Anexo Nro. 3 .....	244

# PARTE I

## CAPÍTULO I

### MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

#### Introducción

La investigación propuesta tiene como objetivo prioritario indagar sobre la existencia o no de una estrategia común por parte de los movimientos sociales campesinos e indígenas de los países del MERCOSUR miembros de la CLOC-Vía Campesina para influir en la agenda del bloque relativa a la adopción de políticas en torno a la soberanía alimentaria.

La Vía Campesina es un movimiento internacional que agrupa a 181 organizaciones que representan 200 millones de campesinos/as, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de 81 países de África, Asia, Europa y América. Por otra parte, la elección del MNCI-VC en Argentina como foco de análisis radica en que es el principal eje articulador de las demandas campesinas e indígenas del país y ha establecido vínculos con el bloque MERCOSUR a través de distintos encuentros entre los que se destaca el sostenido entre el 25 y 27 de junio del año 2013 titulado “Encuentro de Organizaciones Campesinas del MERCOSUR sobre políticas públicas para la agricultura familiar”<sup>2</sup>, en la provincia del Chaco. Con el fin de evidenciar dicho lazo, la actividad fue organizada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario (PMSS) cuyo inicio data del año 2004 como plataforma de organizaciones de la sociedad civil.

De modo tal que la presente indagación busca identificar y visibilizar, por medio de un enfoque *desde abajo, territorial y reticular*, las demandas y estrategias de movimientos sociales campesinos e indígena en materia de soberanía alimentaria. A partir de un estudio de caso a nivel nacional se observarán dinámicas con organizaciones pares en la subregión que compone el MERCOSUR. A la vez, se considerará la articulación institucional del bloque respecto a las principales demandas de las organizaciones.

Por otro lado, la dimensión temporal de la investigación (2007-2017) se encuentra justificada en razón que en el año 2007 se elabora la Declaración de Nyéléni a través de la cual se consolida una concepción integral de la soberanía alimentaria. En el mismo año, el Grupo Mercado

---

<sup>2</sup> Entre el 25 y 27 de junio del año 2013 se reunieron en la ciudad de Resistencia, provincia de Chaco, más de 35 organizaciones campesinas e indígenas de países del MERCOSUR para analizar y proyectar las políticas públicas para fortalecer a la Agricultura Familiar en la región.

Común (GMC) reconoció la necesidad de contar con instrumentos adecuados que faciliten el reconocimiento e identificación de agricultores/as familiares, de forma tal que las políticas públicas dirigidas al sector lleguen efectivamente a sus destinatarios, reconociendo, a tales efectos, en igualdad de condiciones a las mujeres y los hombres rurales (Unidad Técnica de Cooperación Internacional del MERCOSUR, 2018). Por su parte, el año 2017 simboliza el año de la séptima y última Conferencia Internacional de Vía Campesina realizada entre el 16 y 24 de julio en la ciudad de Derio (País Vasco) promoviendo, en su seno, el fortalecimiento de las alianzas a escala local, nacional e global sobre todo entre los/as campesinos/as/as y trabajadores/as rurales no como víctimas merecedoras de asistencia sino como actores titulares de derechos<sup>3</sup>.

El análisis de esta dinámica propone contribuir al entendimiento de los impactos, las potencialidades y oportunidades que representa un proceso de integración regional como canalizador de demandas sociales teniendo en cuenta como indicador que:

“[...] los establecimientos de la agricultura familiar representan aproximadamente el 83% del total de establecimientos agropecuarios de los países del MERCOSUR, producen la mayoría de los alimentos consumidos en la región y son los principales responsables por la ocupación de los territorios rurales” (REAF, 2014 citado en Unidad Técnica de Cooperación Internacional del MERCOSUR, 2018: 75).

### **Antecedentes**

Por tratarse de una investigación marcada por la interdisciplinariedad, deberemos abordar cuestiones relativas a las Relaciones Internacionales, la Antropología del Desarrollo, la Geografía desde sus múltiples dimensiones, la Sociología y las Ciencias Políticas y sus aportes hacia el interior de la región sudamericana teniendo como marco de referencia y análisis procesos de integración regional. A su vez, se recurrirá a conceptos tales como poscolonialismo/decolonialidad/subalternidad para analizar los sentidos de la(s) emergencia(s) de los nuevos movimientos sociales campesinos e indígenas. Por ello, nos hallamos ante una multiplicidad de antecedentes a los que recurriremos y estarán presentes en el transcurso de la investigación propuesta.

Frente a fenómenos de trascendencia mundial tales como la globalización –entendida como conjunto de relaciones y no como una mera entidad (Munck, 2007)- y el cambio ambiental global –el cual abarca el clima, la disponibilidad de agua y el uso de la tierra-, los problemas que aquejan a los países se tornan compartidos por la comunidad internacional en su conjunto (Leff, 2004). Es la globalización la matriz de nuestra era, el marco para lo que es y podría ser sin ser determinante (Munck, 2007). En el siglo XXI nos encontramos ante una ampliación del volumen del contenido de las agendas internacionales de los principales (nuevos) actores en la escena planetaria.

En el mismo orden de ideas, los nuevos movimientos sociales se caracterizan por promover las demandas de la sociedad civil referidas a cambios estructurales en una dirección que afirme la identidad propia de los distintos sectores y brinde la estructura institucional y política adecuada

---

<sup>3</sup> Declaración Final de la VII Conferencia Internacional de Vía Campesina (Derio, 16-24 julio de 2017)

para lograr los objetivos que colectivamente sean propuestos; al decir de Munck (2007: 25) “the new social movements thus reflected the new social antagonisms”.

Esta reconceptualización de la identidad de los movimientos sociales, específicamente campesinos/as e indígenas, representa lo que Liguori (2000: 323) entiende como una “politización de lo social” y una “socialización de la política”, teniendo un significativo impacto a partir de finales del siglo XX en lo que respecta a las políticas agrícolas. De esta manera, el concepto de soberanía alimentaria, propuesto por los movimientos sociales, representó una opción frente a las limitaciones respecto a las definiciones de los problemas de la alimentación propuestas por la FAO.

Si bien desde inicios de la década de los noventa los movimientos sociales campesinos e indígenas se encontraban interpelados a participar de manera más activa en los foros globales y regionales –teniendo en cuenta las luchas sociales, particularmente en el campo, contra las políticas neoliberales de los años noventa-, un quiebre importante se produjo cuando Vía Campesina Internacional alzó la voz en la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma) en el año 1996 -momento en el que la cifra de hambrientos se había elevado a 800 millones mientras que el lobby empresario proponía intensificar el modelo de agricultura industrial-. En este contexto, Vía Campesina Internacional afirman que los pueblos tienen el derecho a producir sus propios alimentos; las campesinas y campesinos han alimentado a la humanidad durante diez mil años, y aún hoy con tan solo un tercio de la tierra, alimentan al 75% de la población mundial (Vía Campesina, 2013).

Esta voluntad colectiva y la construcción de subjetividad por parte de los movimientos sociales campesinos e indígenas a través, en este caso, de las intervenciones de Vía Campesina, han contribuido significativamente al desarrollo del concepto de soberanía alimentaria evidenciando sus alcances. Dicho proceso se advierte desde abril de 1996, en donde se adopta la “Declaración de Tlaxcala de la Vía Campesina”, hasta la actualidad.

Por su parte, los esquemas de integración en la región sudamericana han receptado los planteamientos del campesinado, a través del ALBA-TCP y ulteriormente por el MERCOSUR, a raíz de dos hechos puntuales:

- reuniones y encuentros entre 1993 y 1994 de Organizaciones de Agricultores Familiares Campesinos (O AFC<sup>4</sup>) de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, preocupadas por conocer las características del proceso de integración que se inició en 1991 con el Tratado de Asunción, así como analizar las consecuencias y alternativas de acción que tienen las organizaciones y especialmente los agricultores ante los avances del proceso (Navamuel, 2013);
- relanzamiento del MERCOSUR en el año 2003 -Carta de Montevideo, propuesta por la COPROFAM al Consejo del MERCOSUR (2003)-, momento en el que se destacó que la agricultura familiar, campesina e indígena representa la base social y económica de

---

<sup>4</sup> Organización cuyo principal fin es coordinar y fortalecer la articulación de las organizaciones de productores familiares en el ámbito del MERCOSUR, con la perspectiva de establecer una estrategia regional común y coordinar acciones con el propósito de lograr la definición, implementación y armonización de políticas públicas de promoción de la agricultura familiar y del desarrollo rural sostenible en los países de MERCOSUR (efectivos y asociados).

las pequeñas y medianas comunidades de los países miembros de los bloques subregionales.

De igual manera, en escenarios caracterizados por disputas territoriales, organizaciones campesinas e indígenas de diferentes regiones de los países miembros de MERCOSUR han comenzado a ensayar y poner en práctica experiencias de organización productiva y de construcción de mercados alternativos para sus producciones (García Guerreiro & Wahren, 2016). En este sentido, el presente trabajo busca reflexionar acerca del rol del campesinado en relación con la idea de soberanía alimentaria en una perspectiva multinivel –global, regional y local-.

### **Marco Teórico**

Desde fines de la década del ochenta la agricultura mundial se enmarca en una fase de creciente liberalización, acompañando la evolución macroeconómica mundial de finales de siglo. Dicho proceso ha excluido a un sinnúmero de sectores -campesinos/as, mujeres, indígenas, entre otros-, en un escenario en donde se adoptan decisiones de impacto global relativas a la política alimentaria.

Esta exclusión obedece, según Rivera Cusicanqui (2010), a imposiciones de inequidades producto del orden modernidad/colonialidad derivando en una subalternización colectiva por medio del silenciamiento de las demandas sociales de sectores históricamente marginalizados. En este sentido, las diversas realidades particulares o locales se encuentran incapacitadas e invisibilizadas por lógicas globales, conformando esta realidad una de las maneras de producción de inexistencia según Boaventura de Sousa Santos (2010: 37), quien afirma que “la no-existencia es producida siempre que una cierta entidad es descalificada y considerada invisible, no-inteligible o desechable. No hay por eso una sola manera de producir ausencia, sino varias”.

Ante el proceso de liberalización, los agricultores comienzan a movilizarse favoreciendo la emergencia de movilizaciones de índole político-social transnacionales<sup>5</sup> (Quijano, 2000a; Tarrow, 2005; Hrabanski, 2011). Los cambios dinámicos en el mundo agrario han sido políticamente rebatidos por los pobres de las zonas rurales a través de la "política cotidiana" y con el surgimiento de movimientos agrarios radicales en diversas partes del mundo. La pobreza rural se entiende aquí como una categoría social muy heterogénea e incluye al campesinado con sus diversos estratos, trabajadores rurales sin tierra, trabajadores migratorios, habitantes de los bosques, pescadores de subsistencia, pueblos indígenas y pastores (Borras, 2009: 9). De igual modo, estudios sobre movilizaciones internacionales considera que este tipo de acción colectiva anuncia el advenimiento de una sociedad civil mundial organizada que genera flujos y redes transcontinentales e interregionales de actividad (Della Porta & Diani, 1999; Mejido Costoya, 2007; Held, 1995 citado en Hrabanski, 2011), mientras que otros autores asocian dicho fenómeno a una señal de desarrollo de una sociedad política mundial (Ougaad & Higgott, 2002 citado en Hrabanski, 2011).

---

<sup>5</sup> En el año 1972 Robert Keohane y Joseph Nye establecían los conceptos de actores transnacionales y relaciones transnacionales en la disciplina de Relaciones Internacionales.

Así, las prácticas sociales de los nuevos movimientos sociales (NMSs) adquieren especial relevancia en el análisis de la articulación de dichos actores con el escenario regional sobre cuestiones vinculadas a la política alimentaria. Aquí se observa una reedición de la categoría de Bauman (1999, 2002 citado en Slater, 2008: 339) relativa al “poder hacia” necesariamente visto como la habilidad de resistir o contrapasarse la influencia de otro, fluyendo, a su vez, a través de múltiples espacios.

La matriz colonial que persiste, destacan Valeria Añon y Pablo Alabarces (2016), se encuentra representada en los estudios de la subalternidad y en un momento ulterior a la llamada opción decolonial, referida a la generación de nuevas formas de conocimientos alternativas (Palermo, 2010 citado en Alabarces & Añon, 2016). El mérito de estos planteamientos radica en preguntarse sobre las dimensiones del poder, la negociación y la resistencia, desembocando en lo que Boaventura de Sousa Santos llama *cosmopolitismo subalterno* para aludir a las prácticas contra hegemónicas frente a la exclusión social (De Sousa Santos, 2002).

A lo largo de los últimos dos decenios, los líderes y responsables de la toma de decisiones en distintos espacios -ONU, MERCOSUR, encargados de las políticas públicas nacionales, la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, entre otros- se han comprometido en Foros y acontecimientos de alto nivel a la reducción del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. La SAN reviste, en la actualidad, la máxima prioridad en los programas de las instituciones oficiales, regionales y mundiales, como así también en los foros multilaterales, tales como el G20 y el G7.

Con respecto a la elección de una definición que integre las diversas visiones históricas sobre el término seguridad alimentaria, consideramos de una mayor completitud la concepción que brindó la FAO en oportunidad de la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en el año 1996, considerando que

“existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996).

Es por medio del concepto aportado por la FAO que la seguridad alimentaria comienza a ser analizada en sus cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad (Simón, 2009). Sin embargo, en la presente investigación se problematiza dicho término entendiendo que no presenta rasgos que infieran soberanía por parte de los actores protagonistas de las primeras etapas de la cadena alimentaria, con respecto a la adopción de decisiones en la materia. Por tanto, se indagará acerca del término *soberanía alimentaria*, que visibiliza las demandas de los movimientos campesinos e indígenas internacionales en perspectiva multinivel.

Al mismo tiempo, coincidimos con John Durston (2002) respecto a que el término campesino se ha vinculado estrechamente a la noción de microempresa agrícola familiar. Sin embargo, la definición de campesinado que se ha recuperado para la presente investigación si bien mantiene el elemento de la unidad productiva vinculada a la familia y se basa en la gestión y explotación de recursos incorpora dos elementos que, según diversos estudios empíricos destaca Durston, son de fundamental importancia en el campesinado de todos los países en desarrollo, a saber:

“la pertenencia a una comunidad local, en que las redes de relaciones interpersonales son esenciales no sólo para las estrategias económicas de los hogares y sus miembros, sino también para otros ámbitos cruciales de la vida humana, como la amistad, la religión, el esparcimiento y el sentido de pertinencia. Y esto nos lleva al segundo factor esencial en esta definición ampliada de campesinado: los integrantes de una comunidad campesina comparten un sistema sociocultural propio, en que las creencias y normas complementan las relaciones e instituciones sociales, y viceversa” (Durstun, 2002: 13).

Dicho término surge como respuesta a los impactos sociales, económicos y ambientales que ha tenido el proceso de liberalización y globalización mencionado. Así, Guha (1983, citado en Spivak, 2013: 336) señala que la “acción campesina, tanto en tiempos de hambre como de rebeldía”, refleja “[...] una sola conciencia subyacente”.

En relación a las trayectorias conceptuales en juego, en el año 1994 se constituyó formalmente la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC)<sup>6</sup>. Dos años después, Vía Campesina<sup>7</sup>, organización agrícola mundial que agrupa organizaciones de campesinos/as, pequeños productores rurales, mujeres del campo, trabajadoras agrícolas y comunidades agrarias indígenas, promovió el concepto de soberanía alimentaria desde los inicios de sus Conferencias Internacionales; la primera de ellas realizada en la ciudad de Mons (Bélgica) en el año 1993<sup>8</sup>. El término representa el esfuerzo de sectores excluidos del proceso de globalización en aras a consolidar un esquema alimentario alternativo y autónomo respecto al promovido por las principales instituciones internacionales.

En el año 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas- elabora la Observación General nro. 12 relativa al derecho a la alimentación en el marco de la aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por medio de la citada Observación el órgano concentra su atención en la relevancia del derecho a una alimentación “adecuada” a través de dos premisas: en primer lugar, se establece que este derecho se alcanzará de forma progresiva y en segundo término, el concepto de adecuación adquiere particular importancia en relación con el derecho a la alimentación en razón a que el sistema alimentario será adecuado dependiendo de las circunstancias y las vulnerabilidades existentes. Por su parte, el concepto de sostenibilidad se encuentra estrechamente vinculado al concepto de alimentación adecuada teniendo en cuenta que el acceso a los alimentos debe estar garantizado para las generaciones presentes y futuras.

---

<sup>6</sup> Si bien la CLOC nace ese año, su accionar arrancó años atrás bajo el impulso de organizaciones no afiliadas internacionalmente que habían coincidido en la necesidad de articular un espacio propio y autónomo. Pero, con la particularidad que ese impulso fue potenciado por la realización de la "Campaña Continental 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular" (1989-1992), convocada por organizaciones campesino-indígenas de la Región Andina y el Movimiento Sin Tierra (MST) del Brasil, que en un momento gravemente adverso para las organizaciones populares no sólo permitió abrir una trinchera de resistencia, sino que además terminó siendo un laboratorio para la formulación de planteamientos políticos y organizativos de cara a los nuevos tiempos.

<sup>7</sup> En abril de 1996, la CLOC ingresó formalmente a la Vía Campesina.

<sup>8</sup> Sin embargo, “las raíces de La Vía Campesina se remontan a tiempo atrás. Durante la década de los 80, los miembros fundadores de La Vía Campesina participaron en diálogos e intercambios con contra partes de sus regiones e internacionales. Esto condujo a la creación de movimientos regionales tales como la Coordinadora Campesina Europea (CPE) en Europa, así como la Asociación de Organizaciones Agrarias Centroamericanas (ASOCODE) y la Coordinadora Latinoamericana de organizaciones campesinas (CLOC) en América Latina. El diálogo y los intercambios llevaron a la firma de la Declaración de Managua, suscrita por representantes de ocho organizaciones campesinas de Centroamérica, el Caribe, Europa, Canadá y los Estados Unidos, que se habían reunido para participar en el Segundo Congreso de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos celebrado en Managua, Nicaragua” (Desmarais, 2011).

Atento al proceso de maduración del término soberanía alimentaria, es en Selingué (Mali), en el año 2007 (23-27 de febrero), -en el marco del *Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria*<sup>9</sup>- el momento en el cual, a través de la Declaración de Nyéléni, se arriba a una definición integral acerca de lo que representa la soberanía alimentaria afirmando que “es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Declaración de Nyéléni, 2007).

Esta definición cristaliza las principales demandas sostenidas por las distintas OAFCI desde principios de la década de los noventa. No obstante, en el presente trabajo se hará especial hincapié en la acción de la Vía Campesina, movimiento que ha impulsado una relectura de la cuestión alimentaria y de las políticas agrícolas a través del desarrollo de la soberanía alimentaria.

Las demandas campesinas han puesto en cuestión las interpretaciones relativas a la despolitización de la cuestión alimentaria (Hrabanski, 2011) tendiendo a su resignificación en clave derechos humanos, individuales y colectivos, en vista de los impactos negativos de las condiciones de producción y reproducción en las economías familiares y campesinas. En este sentido, Hocsman (2015) destaca que ello no es una resistencia pasiva, sino contra hegemónica, que configura otras formas de territorialización, erigiéndose como alternativa al modelo civilizatorio dominante, a partir de la configuración de una subjetividad campesina en base a la capacidad, por parte del campesinado, de identificar sus propios intereses construyendo estructuras organizativas para su defensa al margen de la heterogeneidad presente en los países latinoamericanos con respecto a su estructura agraria (Quijano, 2000a; CEDRSSA, 2006).

Frente a la necesidad de gestionar la política alimentaria en el espacio rural, el reciente proceso de afianzamiento de las comunidades locales ha llevado a fortalecer las institucionalidades locales emergentes (Echeverri Perico & Ribero, 2002) y a plantear el interrogante acerca del efectivo papel de las instituciones regionales –en el presente relativas al MERCOSUR- y su interacción o no con las instituciones locales. Frente al impulso de una «identidad en construcción» que provendría de la institucionalidad del MERCOSUR, según Amalia Stuhldreher (2012: 198) “la misma sería reapropiada desde lo regional-nacional para ser reconducido a las instancias nacionales donde se materializa una horizontalidad intrasocial que devendría intersocial y proporcionaría eventualmente insumos para el desarrollo de una identidad regional”.

En consecuencia, se coincide con la idea de región propuesta por el geógrafo brasileño Rogério Haesbaert (2010) quien, complejizando la cuestión, no entiende la misma como un “hecho” (en su existencia efectiva) ni como un mero “artificio” (como recurso teórico, analítico) o como instrumento normativo, de acción (con el objetivo de la intervención política, vía planificación).

---

<sup>9</sup> Fue un evento sin precedentes que reunió a muchos de los movimientos y organizaciones clave a nivel internacional en el trabajo a favor de la Soberanía Alimentaria. Según cifras de la Declaración, más de 500 representantes de más de 80 países, de organizaciones de campesinos/as y campesinas, agricultores familiares, pescadores tradicionales, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales, migrantes, pastores, comunidades forestales, mujeres, niños, juventud, consumidores, movimientos ecologistas, y urbanos se congregaron en el encuentro de Selingué (2007) durante cuatro días.

De esta manera, el autor propone tratar la región como un “arte-facto”, es decir un término que aglutina los términos “hecho”, “artificio” y “herramienta política”.

En lo atinente a América Latina, en la actualidad se presenta una gran heterogeneidad<sup>10</sup>, fragmentación y debilitamiento de las instancias multilaterales. Dicho marco implica un peso particular de las subregiones en las diferentes tomas de decisiones a lo cual se suma el carácter intergubernamental predominante de las instituciones que las componen. Estos rasgos influyen de manera sobre las políticas públicas en torno al tratamiento de la soberanía alimentaria como tema de agenda a nivel regional. A ello se le incorpora el clivaje político ideológico entre países que acompañan proyectos de integración regional.

El MERCOSUR no fue ajeno a dichas particularidades. Desde su origen en la década del noventa –mediante la suscripción del Tratado de Asunción en 1991-, el MERCOSUR ha sido pasible de modificaciones en cuanto a sus objetivos. En un primer momento, el bloque subregional se erigió como un proceso con una fuerte connotación económico-comercial obedeciendo a un clima de época en donde se evidenciaba una influencia creciente del Consenso de Washington (Sica, 2006). Según este autor los cambios que forzaron al bloque a adoptar una visión comercialista fueron dos:

“durante la primera mitad de la década del 90, hubo una abundante oferta de capitales a escala global, hecho que facilitó el crecimiento de las economías periféricas y el desarrollo del comercio mundial. Muchos países de América Latina (entre ellos, México, Argentina y Brasil) se fueron incorporando progresivamente al grupo de “mercados emergentes” y se vieron ampliamente favorecidos por las nuevas corrientes de inversión, las cuales financiaron parte de sus reformas estructurales. Por otra parte, se da también en esta década un fuerte crecimiento de los acuerdos regionales de comercio a nivel mundial que complementaron las reformas estructurales y los procesos de liberalización” (Sica, 2006: 5).

Debido a las asimetrías persistentes entre los países miembros del bloque –Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil- y el dificultoso logro de un consenso en Acuerdos sobre materias sensibles para la subregión, la impronta planteada en una primera instancia se diluyó.

De esta manera, el MERCOSUR, en sus primeros diez años, orientó sus acciones hacia un regionalismo en clave geo-económica en contraposición a un proceso multidimensional e integral (Instituto Social del MERCOSUR, s. f). De esta manera, mediando una visión excluyentemente comercialista, “la integración se identificó en esta etapa como sinónimo de desgravación arancelaria, en pos del libre comercio mundial” (Mellado, 2007 citado en Dreon, 2016: 8-9).

Gerardo Caetano (2011) señala que el cambio de paradigma en torno a la concepción de integración regional se produjo a partir de una profunda crisis dentro del bloque subregional iniciada en el año 1999 con la devaluación del real en Brasil –que condujo a una pérdida de competitividad en la regional de los restantes países pertenecientes a MERCOSUR- extendiéndose hasta fines del 2002 –luego de la crisis económico-político-institucional en Argentina en el año 2001-; un período de tres años en el cual primó un estado de parálisis, no

---

<sup>10</sup> Se hace referencia a la actual superposición de procesos de integración y de concertación política, de carácter regional algunos (UNASUR, CELAC) y subregional otros (MERCOSUR, ALBA-TCP).

visualizándose en los países parte del MERCOSUR un margen de maniobra, ni mucho menos voluntad política, para modificar la realidad imperante. El autor citado denomina al modelo presente en bloque durante la década de los noventa como *MERCOSUR fenicio* sostenido en una “institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales” (Caetano, 2011: 31).

No obstante, el contexto de crisis significó para el MERCOSUR un punto de inflexión a partir del cual el bloque comenzó a desarrollar un papel más activo en relación a la reconstrucción de una agenda subregional. Si bien la iniciativa<sup>11</sup> conocida como el *Programa de Relanzamiento del MERCOSUR* fue prevista en el año 2000 (Dec. CMC 61/00), no fue hasta el año 2003 en el que se coordinó una agenda en común abarcando –y en esto radicó lo novedoso– fundamentalmente la dimensión social. La dimensión social del MERCOSUR se ve plasmada en la definición de Alfredo Errandonea (1977 citado en Dreon, 2016: 10), para quien la integración es “el cohesionamiento estructural resultante de la densidad interaccional prevalentemente solidaria y estable entre actores conscientemente pertenecientes y multidimensionalmente participantes en el colectivo que constituyen”.

En este orden de ideas, Briceño-Ruiz (2013), ubica al, por aquel entonces, incipiente regionalismo social en el eje revisionista. De hecho, el autor afirma que en dicho eje se inscribe un modelo de regionalismo que reúne elementos y características del regionalismo social y productivo.

“En términos de modelo, esto ha significado que el Mercosur constituya actualmente un complejo proceso de integración, una suerte de «hibrido» en el cual existen objetivos, instrumentos e instituciones de los modelos de regionalismo estratégico, regionalismo social y regionalismo productivo” (Briceño-Ruiz, 2013: 27).

Por su parte, Sanahuja (2009: 24) no considera el surgimiento del regionalismo social como una nueva ola de regionalismo, sino como “una etapa de transición hacia la consolidación de un ideal integracionista más integral”.

Tal como afirmara Caballero Santos (2011) es posible comprender el relanzamiento sociopolítico del MERCOSUR desde el enfoque constructivista en base a los elementos ideacionales propios del período. La apuesta por la integración tiene un componente subjetivo, que se configura en un motor y en la salvaguarda del proceso de integración ante situaciones de crisis. Resulta claro que “[...] los enfoques constructivistas nos acercan a las motivaciones que subyacen a los tomadores de decisiones para hacer una integración más próxima a los ciudadanos” (Caballero Santos, 2011: 233).

El bloque subregional se ubicaba en la instancia de un nuevo regionalismo con la incorporación de la dimensión social de la integración pensando a la región como un espacio social coincidiendo en dos lógicas inherentes a una agenda de integración en perspectiva constructivista: las identitarias y las sociopolíticas (Dreon, 2016; Dabène, 2012a).

Los pasos dados en la dirección descripta fueron los siguientes:

---

<sup>11</sup> Durante la Presidencia Pro Tempore Argentina.

- la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (2000) en la que los países afirmaron que para mejorar la calidad de vida el crecimiento económico no es suficiente;
- En diciembre del 2000 el Consejo del Mercado Común (CMC) crea la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), entidad a la que se le otorga la función de proponer la coordinación de políticas y el desarrollo de acciones conjuntas volcadas al desarrollo social de los Estados Partes (Instituto Social del MERCOSUR, s.f: 6).
- En el año 2003, a través de la Carta de Montevideo, el bloque afirma la necesidad de políticas diferenciadas hacia la agricultura familiar fundamentalmente a través de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), como órgano dependiente del GMC con la finalidad de fortalecer<sup>12</sup> las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región (Res. GMC N° 11/04) (Unidad Técnica de Cooperación Internacional del MERCOSUR, 2018).

En el marco del intenso “auge regionalista” (Riggirozzi, 2020) a inicios del presente siglo, entendiendo -tal como lo señala Riggirozzi (2014 citado en Riggirozzi & Tussie, 2018: 17)- “la región en tanto geografía y el regionalismo en tanto proyecto político”, resulta trascendental el Consenso de Buenos Aires<sup>13</sup> (2003) que refleja las ideas fundamentales del constructivismo y un sentido de lo identitario debido a los puntos esgrimidos: intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, fortalecer las instituciones y una común aspiración al desarrollo, por lo menos en el plano de las intenciones, una comunidad de valores.

A propósito, en el contexto de la crisis alimentaria (2007-2008), en el año 2008 tuvieron lugar dos Reuniones de Jefes de Estado del MERCOSUR. En la primera de ellas, realizada en la ciudad de San Miguel de Tucumán, los mandatarios asistentes coincidieron en que la causa principal de la crisis es de carácter estructural, en razón a los condicionamientos del sistema de comercio internacional actual (políticas de subsidio, ampliación de barreras desproporcionadas al comercio en los países desarrollados). Asimismo, se indicó que el papel relevante del Codex Alimentarius con respecto a la posibilidad de establecer límites máximos de residuos de plaguicidas para productos vegetales<sup>14</sup>. La segunda reunión giró en torno a la necesidad de revitalizar el MERCOSUR tiene en cuenta el contexto de crisis internacional<sup>15</sup>.

## **Objetivos de la investigación**

### **Objetivo general**

---

<sup>12</sup> A partir del año 2008 se crea el Fondo de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF), el cual se encuentra operativo desde el año 2012.

<sup>13</sup> Los alcances de dicho documento serán reflejados en el Capítulo IV de la tesis, específicamente en los acápitales 4.1 y 4.2.

<sup>14</sup> Véase Declaración Final XXXV Cumbre del MERCOSUR (2008) –puntos 22, 25 y 30-.

<sup>15</sup> Véase Declaración Final XXXVI Cumbre del MERCOSUR (2008).

- Indagar y caracterizar los mecanismos y estrategias de participación social generados por el MERCOSUR para el diseño de políticas alimentarias regionales, identificando las demandas por parte de las OAFCI-VC –en especial el MNCI-CLOC-VC- en relación a la soberanía alimentaria.

### **Objetivos específicos**

- Indagar y caracterizar las estrategias de las OAFCI -con especial énfasis en las integrantes de la CLOC-VC- frente al tratamiento de la cuestión alimentaria por parte del MERCOSUR e identificar la existencia de sinergias al respecto entre los países parte del bloque subregional;
- Explicitar la política alimentaria del MERCOSUR en el período de 2007-2017 y establecer el grado de avance de las políticas públicas diferenciadas referidas a la soberanía alimentaria en los países miembros, con especial foco en Argentina;
- Caracterizar e identificar espacios de articulación entre la institucionalidad nacional y la institucionalidad regional en materia alimentaria;
- Reconocer la interrelación multinivel (global, regional, nacional, local) de las agendas respecto a las políticas alimentarias y su recepción por las OAFCI.

### **Precisiones metodológicas**

Frente a la complejidad y heterogeneidad imperante del objeto de estudio de las Ciencias Sociales –la(s) realidad(es) social(es)- y tratándose de una investigación de base empírica, la investigación diseñada se propone abordar el tema planteado a través de un pluralismo metodológico, un enfoque interdisciplinar como forma de organización y un diseño descriptivo/explicativo.

La propuesta plasma, en base al diálogo entre diversas disciplinas, la coincidencia con Wallerstein (2005: 10) respecto a que “los compartimentos estancos de análisis son un obstáculo y no una ayuda en la comprensión del mundo”. No obstante, cabe advertir que “el hecho de renunciar al carácter de generalidad del objeto científico, a su función de ejemplaridad, no implica de ningún modo el abandono de todo método de investigación científica” (Guattari, 2013: 63). El principio básico del diseño de la investigación es la complementariedad, es decir, “la estrategia que utiliza los métodos cuantitativo y cualitativo en forma independiente para un mismo estudio” (Mendicoa, 2003: 76).

La hipótesis principal sostiene que los movimientos sociales campesinos e indígenas, integrantes de la CLOC-VC, de los países del MERCOSUR –particularmente el MNCI (Argentina)- no han adoptado una estrategia conjunta a fin de promover políticas públicas subregionales en pos de lograr la materialización de la soberanía alimentaria en el periodo 2007– 2017.

De igual modo, se ahondarán en los motivos por los cuales no se ha producido dicha sinergia, tanto desde el posicionamiento de las OAFCI-CLOC-VC como desde el MERCOSUR, teniendo en cuenta las fuerzas centrípetas y centrífugas intervinientes en ambas partes.

A los efectos de sostener la hipótesis principal de la tesis se elaboraron planteos que respondan a los siguientes interrogantes: ¿cómo se posiciona la sociedad civil frente a la estructura del bloque subregional MERCOSUR? ¿Existió una estrategia de las OAFCI-CLOC-VC de los países del MERCOSUR para influir en la agenda del bloque en relación a la necesidad de adopción de políticas públicas diferenciadas relativas a la soberanía alimentaria? ¿En qué medida contribuye MERCOSUR en la construcción de la identidad regional de los agricultores familiares, campesinos e indígenas? ¿Se visibiliza una adecuación entre la racionalización (fundamento) de las acciones y sus motivaciones (deseos) por parte de las organizaciones campesinas e indígenas respecto al bloque subregional? ¿En qué medida el MERCOSUR ofrece un marco de contención para estas organizaciones considerando la intermediación de las políticas nacionales y su vinculación con las agendas regionales y globales?

Para realizar el análisis propuesto se apelará a la sistematización y examen pormenorizado de fuentes provenientes de Vía Campesina, FAO, IICA, OXFAM, PNUD, CEPAL, COPROFAM, MERCOSUR (Cumbres realizadas, seminarios temáticos, normativa mercosureña vinculada al tema planteado en la presente investigación, etc.), documentos oficiales, Planes de Acción, declaraciones e informes de los movimientos sociales campesinos e indígenas y organizaciones vinculadas de la sociedad civil, legislación internacional y nacional (ej. programas alimentarios) así como declaraciones de foros temáticos tales como el HLPE.

En lo referido a las denominadas fuentes primarias, se realizó una visita a una de las sedes del MoCASE-MNCI-CLOC-VC, la Universidad Campesina-Sistemas Rurales Indocampesinos (UNICAM SURI) por reunir ésta un doble carácter: por un lado, es una de las sedes del movimiento campesino e indígena analizado y por otro lado, representa uno de los IALAs de la región. Dichos encuentros representaron una valiosa instancia en la cual se realizó, como forma cualitativa de observación, una observación no participante, de tipo directa e indirecta, personal, flexible y dinámica en espacios claves acompañadas de un registro fotográfico. Gold (1958 citado en Kawulich, 2005) aclara que “el investigador es un observador que no es un miembro del grupo, y que está interesado en participar como un medio para ejecutar una mejor observación y, de aquí, generar un entendimiento más completo de las actividades grupales”. Esta etapa del trabajo se llevó a cabo a través de una estancia (9 días) en la sede mencionada, en la provincia de Santiago del Estero entre los días 24 de julio a 1 de agosto del año 2019. En este sentido, se buscó “la experiencia de campo conviviendo con los actores, como uno más de ellos en la medida de lo posible” (Sanmartín Arce, 2000: 106). La estancia permitió conocer a una parte de los integrantes del movimiento campesino e indígena de alcance nacional analizado, en sus espacios habitados.

A fin de complementar el rasgo experiencial, debido a la complejidad de las dimensiones propias del proceso de investigación planteado, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes considerados claves (académicos, funcionarios especializados en las temáticas en cuestión y representante del MNCI) vía Skype (diciembre 2019 – mayo 2021) debido a las distancias existentes y al contexto de pandemia.

En concordancia, la entrevista es entendida como “la herramienta de excavar” (Benney & Hughes, 1970 citado en Taylor & Bogdan, 1987: 100). Según López Estrada y Deslauriers

(2011: 10) “no se puede omitir el hecho de que una buena entrevista debe ser preparada. Dos planos deben distinguirse en esta preparación: el saber hacer y el saber ser” a partir de la competencia temática del entrevistador y el ejercicio de una escucha activa por parte de este.

Por su parte, Michael Patton (1990 citado en Corbetta, 2007: 345-346) afirma que:

“la finalidad de la entrevista cualitativa es entender cómo ven [el mundo] los sujetos estudiados, comprender su terminología y su modo de juzgar, captar la complejidad de sus percepciones y experiencias individuales [...]. El objetivo prioritario de la entrevista cualitativa es proporcionar un marco dentro del cual los entrevistados puedan expresar su propio modo de sentir con sus propias palabras”.

La investigación propuesta tiene como objetivo identificar los modos en los cuales el actor categoriza su experiencia (Sanmartín Arce, 2000). En este sentido, las preguntas se utilizan para percibir el fenómeno social estudiado desde la perspectiva de los entrevistados, similar a lo denominado por Reichenbach (1951 citado en Corbetta, 2007) como *contexto del descubrimiento* persiguiendo, de esta manera, una representatividad más allá de lo estadístico. Los datos obtenidos han sido analizados a partir de la interpretación fundamentada y su tratamiento consistió en el análisis de contenido/textual.

De igual modo, se utilizarán técnicas cuantitativas para el manejo de diversas bases de datos que proporcionan estadísticas sobre la problemática bajo análisis a través del acceso a fuentes secundarias.

Por tanto, la caracterización elaborada pretende representar una contribución para futuras decisiones en materia de políticas públicas diferenciadas (regionales y nacionales) vinculadas a la producción y acceso autónomo, adecuado y sostenido a los alimentos por parte de los integrantes de movimientos campesinos e indígenas y la relevancia de la dimensión colectiva en tal construcción.

# PARTE II

## CAPÍTULO II

### TERRITORIALIDADES, COLONIALIDAD Y POLÍTICA ALIMENTARIA

*“El mito de la desterritorialización es el mito de los que imaginan que el hombre puede vivir sin territorio, que la sociedad puede existir sin territorialidad, como si el movimiento de destrucción de territorios no fuese siempre, de algún modo, su reconstrucción sobre nuevas bases”*

**Rogério Haesbaert (2011: 16)**

*“La Tierra es ofrecida –no dada– a los hombres, que en ella construyen territorios en los que, “armados” de territorialidades, que son igualmente sistemas de relaciones, actúan de acuerdo con temporalidades complejas”*

**Claude Raffestin (2015: 7)<sup>16</sup>**

#### Introducción

En la actualidad nos situamos frente a la necesidad de repensar términos como naturaleza y territorio atento a las distintas visiones que se han desarrollado sobre los mismos y ante sus diversas formas de apropiación. Si bien la polisemia del término territorio<sup>17</sup> es abordada por la Geografía, es necesario conceptualizarlo para comprender los sentidos de las dinámicas de los individuos en particular y movimientos sociales en la actualidad. En este sentido, el papel del espacio –entendido como sistema de valores que se transforma permanentemente (Santos, 1990; 1996; 2000)- se encuentra condicionado por las necesidades sociales, económicas, políticas y llamado a ajustarse a las tendencias mundialmente dominantes. Por tal motivo, Milton Santos (1996: 27) afirma que “el espacio influencia también la evolución de otras estructuras y, por ello, se torna un componente fundamental de la totalidad social y de sus movimientos”.

El hecho de visibilizar el espacio como estructura social conlleva entender que la transformación del espacio “natural” en espacio productivo es el resultado de una serie de decisiones y elecciones históricamente realizadas, lo cual impacta en los subespacios dentro del propio espacio nacional.

Es oportuno señalar las diferencias de sentido entre espacio y territorio para poder comprender el análisis posterior. A fin de delimitar los alcances de ambos términos recurrimos a Hubert Mazurek (2006) y a Rogério Haesbaert (2011) para quienes el territorio es una acción, una relación, un movimiento sobre el cual se ejerce un control. En definitiva, el territorio es una forma consciente del espacio. Para Raffestin (citado en Saquet, 2015a), el territorio constituye el

---

<sup>16</sup> Autor del *prefacio* del libro de Marcos Aurelio Saquet (2015a).

<sup>17</sup> En Geografía, el uso del concepto de territorio es muy tardío, corresponde a los años setenta, a pesar de que desde los años cincuenta existían muchas políticas de ordenamiento territorial en varios países europeos.

primer instrumento colectivo de la relación con la naturaleza tanto desde el punto de vista material como del inmaterial. Aún más, Claude Raffestin y Mercedes Bresso (1979 citado en Saquet, 2015a) entienden que el territorio se diferencia del espacio especialmente a partir de la *territorialidad cotidiana*, es decir, del conjunto de relaciones establecidas en la vida en sociedad mediada por tres componentes: trabajo, poder y lenguaje. Pese a ser el conjunto de relaciones un rasgo fundamental a la hora otorgarle sentido de la territorialidad, Saquet (2015a; 2015b) señala que dicho término se comprende a partir de la conjunción de cuatro niveles interrelacionados dado su carácter procesual, relacional y reticular, a saber:

**Tabla 1.**

*Territorialidad: niveles*

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones sociales, identidades, diferencias, redes, mallas, nudos, desigualdades y conflictos;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apropiaciones del espacio geográfico, concreta y simbólicamente, implicando dominaciones y delimitaciones precisas o no;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comportamientos, objetivos, metas, deseos y necesidades y por último;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticas espacio-temporales, pluridimensionales que suceden en las relaciones sociedad-naturaleza.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Saquet (2015a; 2015b)

En este sentido podemos vislumbrar una consecuencia, y diferencia, entre ambos términos: mientras que el territorio implica un sistema de actores con sus respectivas dinámicas, el espacio se enmarca en un sistema de localización. Por ende, solo en el caso en que se desarrollen lógicas referidas a la construcción de identidades determinadas y de apropiación<sup>18</sup> un espacio podrá convertirse en un territorio.

De modo similar, el estudio de nuevas territorialidades<sup>19</sup> o procesos de reterritorialización<sup>20</sup> - movimiento de construcción de territorios o según David Harvey (2018) de “resacralización del lugar”- representa una búsqueda de respuestas de las ciencias sociales, especialmente las que se abocan al estudio del territorio, frente a fenómenos como la mundialización del espacio

<sup>18</sup> Según Mazurek (2005: 6) “la apropiación no es solamente la posesión, es un concepto mucho más rico. Significa la aptitud del actor, para disponer de un espacio y manejarlo. La apropiación es entonces el proceso de concientización de la dominación de un espacio determinado. El estudio de la apropiación resulta en la delimitación del territorio, que sea en forma de fronteras o de percepción mental (afectación de recursos o infraestructuras, tenencia de la tierra, instrumentos de control, etc.) y de sus formas de organización (individual, colectiva, jerárquica, relación de poder, etc.)”.

<sup>19</sup> Aun estando íntimamente asociada a fenómenos de orden político, también aparece vinculada a cuestiones socioculturales, como la identidad social. Así, frente a la polisemia del término, en este trabajo entendemos “territorialidad” como presupuesto general –cualidad necesaria- para la formación y construcción de territorios. Por su parte, Sack (1983) afirma que la territorialidad es una expresión geográfica básica del poder social. Es el medio por el cual espacio y sociedad están interrelacionados.

<sup>20</sup> En este punto coincidimos con Habesbaert (2011: 16), geógrafo brasileño que define la territorialización como “el proceso de dominio (político-económico) o de apropiación (simbólico-cultural) del espacio por los grupos humanos, en un complejo y variado ejercicio de poder(es)”. Asimismo, no podemos soslayar la definición esgrimida por Marcos Aurelio Saquet (2015a: 34) para quien “la territorialización [...] significa apropiación social de un fragmento del espacio a partir de las relaciones sociales, de las reglas y normas, de las condiciones naturales, del trabajo, de las técnicas y tecnologías, de las redes (de circulación y comunicación) y de las conflictualidades que involucran diferencias y desigualdades, así como identidades y regionalismos históricamente determinados”.

geográfico, producto del proceso de globalización<sup>2122</sup>. Se puede definir al proceso de mundialización como “el acontecimiento histórico con contenido geográfico que tiene como efecto el surgimiento de un espacio adecuado cuya escala es la planetaria” (Lévy, 2006: 273).

En definitiva, lo que ha propuesto la mundialización es un nuevo cambio de escala, esta vez entendida a nivel global, provocando impactos en quienes se consideran particularmente interpelados por dicha transformación dado la unificación de reglas, los valores y los objetivos de toda la humanidad (Badie, 1996 citado en Haesbaert, 2011; Lévy, 2006).

Las mutaciones de los espacios en las últimas décadas, producto de la modernización económica y de cambio social, han producido una conversión de los territorios nacionales en espacios nacionales de la economía internacional, despojando paulatinamente a las personas de sus identidades territoriales regionales-locales (Santos, 1996; Haesbaert, 2011) y comunitarias. Marc Abélès (2008: 30) afirma que “[...] uno de los aspectos más notables de nuestra modernidad es la manera en la que cada uno se mueve constantemente de una referencia a otra, de lo local a lo global”. Este dinamismo, denominado por Milton Santos (2000) *esquizofrenia* en el proceso creador de los acontecimientos, produce nuevos modos de repensarnos en la faz individual y la colectiva.

En este sentido,

“los lugares expresivos de creencias, valores, imaginarios y prácticas sociales-institucionales concretas han sido construidos hace mucho, tanto material como discursivamente y el intento de perpetuar esos procesos de construcción del lugar continúa hasta la fecha [...] Los lugares, como permanencias, se tornan simbólicos y evocadores de esos valores (como el prestigio, la autoridad, identidad y el poder) construidos mediante prácticas espacio-temporales” (Harvey, 2018: 396).

La cuestión relativa a la ubicuidad del hombre y la diversa construcción de los espacios habitados es de vital importancia para advertir particularidades de los mismos, en un contexto de interdependencia en el cual los espacios locales han sido relativizados (Santos, 1996). Estos espacios a escala local fueron subsumidos en lógicas globales a través de los Estados-Nación a fines del siglo XX, momento en el que la heterogeneidad inherente a los territorios fue negada. Cabe mencionar, que a nivel de los procesos de integración regional sucedió algo similar, dado que los actores por excelencia fueron los Estados en lo que respecta a América Latina. Además, la diversidad cultural como concepto fue reificada no traduciéndose en una variable válida para la construcción de políticas nacionales, regionales y locales. La objetivación del espacio habitado y el subyugamiento de las identidades y culturas diversas reafirman la necesidad de repensar los territorios desde su faz eminentemente política, advirtiendo múltiples y particulares trayectorias en cada uno de ellos.

---

<sup>21</sup> Marc Abélès (2008: 31) define a la globalización como un “proceso pluridimensional que altera las referencias tradicionales, reconfigura las relaciones entre lo singular y lo colectivo, y afecta profundamente los modos de pensar y actuar en los cuatro rincones del planeta”.

<sup>22</sup> En este sentido Oliver Koslarek (1997) advierte que el concepto de globalización es frecuentemente traducido en el francés como *mondialisation*. No obstante, el vocablo francés que se deriva de la palabra *le monde* (“el mundo”) no solamente se refiere al espacio geográfico de la Tierra sino también a su dimensión metafísica, espiritual. Por su parte, el concepto de lo global ya se representa exclusivamente a través de la faz material.

Las personas habitantes de los territorios invisibilizados como efecto de la impronta del sistema globalizante y homogeneizante (Hinkelammert, 1996) han sido desposeídas, según Athena Athanasiou, por “procesos e ideologías por medio de los cuales las personas son repudiadas y rechazadas por los poderes normativos y normalizadores que definen la inteligibilidad cultural y que regulan la distribución de la vulnerabilidad” (Butler & Athanasiou, 2017: 16). Este último sentido de la palabra desposesión denota relaciones de dominación sobre grupos de personas habitantes de territorios locales.

No obstante, las prácticas discursivas no se desenvuelven de manera unívoca sino que obedecen a relaciones preestablecidas de dominación-subordinación con múltiples alcances. Así, la figura de la huella (histórica) representa adecuadamente los diversos sentidos implicados en el vínculo entre dominados y dominadores. De modo que frente al interrogante propuesto por Judith Butler (2019) sobre si los desposeídos están fuera de la política y del poder o, si están en realidad experimentando una forma específica de indignidad política, la opción por la negativa conllevaría a reconocer y aceptar la legitimidad de los actos de dominación. La denominada, por James Scott, *dialéctica de ocultamiento* se presenta en el discurso público, el cual representa “una descripción abreviada de las relaciones explícitas entre los subordinados y los detentadores del poder [...] el autorretrato de las elites dominantes” (Scott, 2004: 24,42).

La interdependencia reflejada entre las personas desposeídas y los que realizan el acto es impuesta. Dicha imposición, en palabras de Butler (2017: 18), “es tanto forzosa como privativa” y, en este caso, es ejercida diariamente en los *territorios de la globalización*, en el cual sus actores (individuales y colectivos) están sujetos por sus relaciones e interrelaciones con lo global llegando, en algunos casos, a una limitada intermediación de nivel nacional, provincial o local (Della Porta & Diani, 1999; Manzanal, 2007). Aquí conviene realizar dos observaciones, en coincidencia con lo planteado por Enrique Dussel (1996) y Arturo Escobar (2004, 2014), a saber: en primer lugar, se estima apropiado pensar nuevas construcciones conceptuales para contrarrestar la creciente universalización de la modernidad -modernidad *in extremis* según Franz Hinkelammert (1996)- y del desarrollo negando lógicas de alteridad, mientras que en segundo lugar, Pablo Mamani y Raúl Zibechi (citados en Escobar, 2014) afirman que las organizaciones de base eminentemente territorial buscan consolidar territorialidades alternativas al Estado, conllevando una mayor autonomía, ya sea local o regional<sup>23</sup>. No obstante, retomando y profundizando lo estipulado en la primera observación, es esclarecedor, a los efectos del análisis de la interacción entre el espacio y las organizaciones sociales, comprender la presencia del sentido sociológico y cultural de la modernidad en razón del desmembramiento del espacio local y por la apropiación de formas de conocimiento por parte del capital respectivamente.

De esta manera, se redirecciona el análisis de las (nuevas) territorialidades y las subjetividades de las organizaciones indígenas, campesinas, etc., identificando los hitos claves en esta transición de época y los alcances de la dimensión simbólico-cultural del poder. Precizando aún más uno de los puntos focales del hilo de Ariadna para el presente trabajo, Arturo Escobar (2014) resalta que el concepto de transiciones brinda un espacio para articular modelos

---

<sup>23</sup> Sack (1986) extendió la noción de la «territorialidad humana» como estrategia para individuos y organizaciones en general debido a que el uso del término «territorio» se limitaba en gran medida a la organización espacial de los Estados.

significativamente diferentes de vida socionatural. En este marco de espacios constituidos y subjetividades enraizadas, los sujetos reconocidos no deben formar parte de la negación del Otro sino crear lazos de solidaridad.

Al mismo tiempo, esta intermediación multinivel se corresponde con la transformación, señalada por Butler & Athanasiou (2017), de un individualismo posesivo a un nacionalismo posesivo, en razón que el Estado ha buscado formas –aplicando el criterio de la posesión de tierras, entre otros casos- para unificar su territorio, y es aquí donde se produce la desposesión de lugares para ser funcionales a la globalidad colonial o colonialidad global<sup>24</sup>. Al respecto, las autoras concluyen que “la violenta lógica de la desposesión busca reafirmar la propiedad tanto de la espacialidad como de la subjetividad, encarnando subjetividades desplazadas y desplazables, instándolas a tomar un lugar estipulado como propio en lugar de darse un lugar” (p. 36).

Retomando los impactos de la modernidad, la misma se encuentra desterritorializada<sup>25</sup> o en palabras del antropólogo indio Arjun Appadurai (1996: 38) “*It is in the fertile ground of deterritorialization, in which money, commodities, and persons are involved in ceaselessly chasing each other around the world, that the mediascapes and ideoscapes of the modern world find their fractured and fragmented counterpart*” [es en el terreno fértil de la desterritorialización, en el que el dinero, las mercancías y las personas se involucran en perseguirse sin cesar en todo el mundo, que los paisajes medianos y los paisajes ideológicos del mundo moderno encuentran su contraparte fracturada y fragmentada]. A través del aporte de Appadurai se recupera lo ya mencionado en relación a los alcances de las lógicas de reproducción cultural, fundamentalmente en los niveles locales que, si bien evidencian un grado creciente de politización y fluidez, la colisión de las microculturas, en el marco de territorialidades acumuladas<sup>26</sup> –o a veces partidas-, con el capital y la tecnología hace que sea difícil sortear las lógicas aludidas. Por cierto, en la presente investigación se advirtieron experiencias por parte de OAFCI estimuladas por territorialidades múltiples o generalizadas promoviendo, en términos teleológicos, el proyecto de creación de territorios-red, entendiendo las diferencias como principio rector de comunión.

---

<sup>24</sup> Término acuñado por Arturo Escobar, a partir de formulaciones previas por parte de Aníbal Quijano y Walter Dignolo entre otros, en un artículo titulado “*Más allá del Tercer Mundo: globalidad imperial, colonialidad global y movimientos antiglobalización*” (2004). A su vez, se considera particularmente interesante la posición sostenida por Oliver Koslarek (2012) dado que entiende al fenómeno de la globalidad como una simulación al ser un producto de ciertas construcciones culturales a través de una realidad discursiva afianzada y un elemento constitutivo de la modernidad.

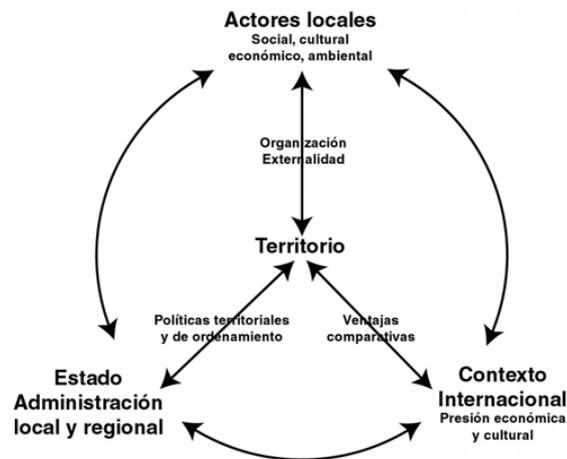
<sup>25</sup> Es interesante recuperar el debate en las Ciencias Sociales, especialmente producido a partir de la década de 1970, respecto a la desterritorialización. Así, puede observarse que el término no figuraba por aquel entonces en los grandes diccionarios. En el ámbito de la Geografía el vocablo recién emerge en el año 2003. Es pertinente resaltar que si bien el término desterritorialización es nuevo no forma parte de un argumento inédito debido a que en el siglo XIX el planteo marxista respecto a la condición del campesinado expropiado frente a la desterritorialización producida por el capital. Desde un enfoque posestructuralista, autores como Deleuze y Guattari han situado a la desterritorialización como eje principal de su filosofía resaltando el último autor mencionado que la desterritorialización no debe analizarse como un fin en sí misma sino como una dimensión imprescindible en la creación de territorios (Guattari y Rolnik, 1986 citado en Haesbaert, 2011).

<sup>26</sup> El término fue analizado por Rogério Haesbaert (2011). Aquí, el autor se esfuerza por demostrar como la globalización, perversa según él, impacta en los diversos espacios y causa la fragmentación territorial en detrimento del enfoque teleológico respecto a la conformación de un territorio-mundo.

Así, no se coincide en el presente abordaje con propuestas proclives a la desterritorialización – entendida como proceso genérico y uniforme<sup>27</sup>– debido a que se omite la relación inescindible entre las personas y el espacio social, el territorio. La construcción de subjetividades se relaciona con un marco espacial, territorio en sentido estricto, en el cual el individuo socializa y desempeña prácticas. Desconocer esto conllevaría a una objetivación de las experiencias vividas por la persona conllevándonos a una lectura miópica respecto al sentido de las diversas demandas por parte de los sectores subalternizados. En su momento, Michael Foucault (1986 [1967]: 22) aludía a la importancia de la dimensión espacial de la sociedad como la “fuerza del espacio” o “era del espacio” afirmando, de manera premonitoria<sup>28</sup>, que nos encontramos en un momento en el cual el mundo se experimenta como “una red que une puntos y se entreteje” constituyendo un espacio heterogéneo.

**Figura 1**

*Alcances e interrelaciones del territorio*



Fuente: Mazurek (2005: 4)

Resta subrayar que el territorio es ejercicio de poder, objeto de disputas y resistencias; en definitiva, el territorio es territorialidad, espacios geográficos intrínsecamente dinámicos que constituyen, a la vez, configuraciones territoriales y relaciones sociales, económicas (“uso de la tierra”), simbólicas y culturales (“significación” del espacio), atravesadas por tensiones, exclusiones, conflictos y dotado de sentidos políticos, sociales y culturales (Sack, 1986, Santos, 2000; Escobar, 2004; García, Lampreable & Rofman, 2010; Wahren, 2011; Saquet, 2015a). Los actores<sup>29</sup> y las políticas podrán estar presentes siempre que este último factor sea considerado, cualquiera sea su escala.

<sup>27</sup> Se tiene especialmente en cuenta los diversos sentidos dados por Haesbaert (2011) al término desterritorialización a partir de la página 28 y siguientes.

<sup>28</sup> Michael Foucault (1986 [1967]) aborda la transición de una era basada en el tiempo, fundamentalmente el siglo XIX, a otra era apoyada en el espacio, desde finales del siglo XX.

<sup>29</sup> Al respecto, debe tenerse en cuenta que cada actor tiene su propia estrategia que puede ser práctica (acción directa sobre el territorio) o discursiva (acto político, organizacional, es decir, indirecta) (Gumuchian, *et al.*, 2003 citado en Mazurek, 2005)

Así, se destaca el rol de las prácticas sociales en la construcción del espacio como así también en la reproducción de desigualdades territoriales (Harvey, 1990; García, Lampreable & Rofman, 2010; Manzanal, 2017). Por su parte, el Estado –y su aparato administrativo-político- “actúa como un filtro clave en las interacciones entre la escala global y la local, reduciendo o potenciando, según los casos, las influencias de los procesos globales sobre la escala local” (García Álvarez, 2006: 44) y regional.

Hacia fines del siglo pasado, el proyecto neoliberal contribuyó a opacar la autonomía de los espacios locales alejándolos de la posibilidad no solo de autosatisfacerse sino de ocupar lugares de decisión acerca del modelo de vida –formas de organización y de producción- a seguir. En la faz regional, en el marco de la III Cumbre Social<sup>30</sup> del MERCOSUR, se plasmó en la Declaración de la Cumbre de los Pueblos del Sur<sup>31</sup> la posición de las organizaciones sociales al respecto, condenando “la persistencia del modelo productivo que las políticas neoliberales han venido implementando en la región” sentenciando que:

“pese a su gran potencial, hasta ahora el MERCOSUR, no ha respondido a las expectativas de cambios y avances substanciales en las condiciones de vida y trabajo de nuestros pueblos. Por el contrario, el modelo de desarrollo que ha impulsado, sigue agravando la degradación ambiental y profundizando la exclusión social al interior de los países y las desigualdades entre los mismos”.

Frente a ello, Emir Sader (2014) se ha referido a la posibilidad de construir una *hegemonía posneoliberal*, fundamentalmente en América Latina, configurada a partir de diversos escenarios de disputas -entre ellos territoriales-, y en la que sectores afectados por decisiones asumidas en el marco neoliberal encuentren un espacio de contención. Ello conlleva, para el autor, una decisión política definida “para establecer la prioridad de los mecanismos de integración regional –especialmente el Mercosur [...]”

## **2.1. El “aquí” y el “allá”. El colonialismo interno y su impacto en la configuración identitaria en los territorios en América Latina.**

*El “poder hacer” no es lo mismo que el poder como dominación”*  
**Silvia Rivera Cusicanqui (2018: 101)**

*“La dificultad de imaginar la alternativa al colonialismo reside en que el colonialismo interno no es sólo ni principalmente una política de Estado, [...] es una gramática social muy vasta, que atraviesa la sociabilidad, el espacio público y el espacio privado, la cultura, las mentalidades y las subjetividades”.*  
**Boaventura de Sousa Santos (2010: 29)**

---

<sup>30</sup> La III Cumbre Social del Mercosur se realizó los días 27 y 28 de junio de 2007 y fue una reunión conjunta con el Foro Consultivo Económico Social (FCES) del Mercosur en la que participaron puntos focales de Somos MERCOSUR y los representantes de las organizaciones sociales invitadas por el FCES. La III no contó con una declaración final (Albuquerque Silva & Vieira Martins, 2016).

<sup>31</sup> Realizada entre los días 28 y 29 de junio de 2007 en la ciudad de Asunción (Paraguay).

Al pensar en el territorio y las formas de habitarlo resulta imprescindible insistir en el análisis de los diversos modos de valorización frente a las premisas impulsadas por el capitalismo. Así, Félix Guattari (2015: 38) afirma que “lo que debe ser cuestionado es todo un espíritu de competencia económica entre los individuos, las empresas y las naciones”. El autor resalta la contradicción entre los países en lo que “pasa algo” en los ámbitos económicos y culturales y los países del vacío, la periferia –“sistema periférico” según Samir Amin<sup>32</sup>-. Precisamente, dicho contraste visibiliza la persistencia de una periferia colonizada, en la cual las cuestiones relativas a la identidad colectiva cobran notoriedad en el marco de lo que Edward Said (1979, citado en Gupta & Ferguson, 2008: 239) denominó una *condición generalizada de desarraigo*. Si bien el autor alude a casos como los refugiados, migrantes y desplazados, consideramos aplicable dicha construcción teórica para otros ejemplos tales como las mujeres, los/as campesinos/as y los pueblos indígenas.

Así, la noción de colonialismo como un fenómeno interno e integral amerita el replanteamiento de las fronteras políticas de los conceptos utilizados en el transcurso de la historia. Esta vertiente habilitó un nuevo espacio de resignificaciones hacia finales del siglo XX. Por ello, es adecuada la apreciación de González Casanova (2006) acerca de la relativa intercambiabilidad de la noción de colonialismo y de estructura colonial, entendiendo dichas categorías conceptuales ya no solo como fenómenos de la esfera internacional sino construcciones que se han materializado en la escala intranacional como en el caso de las sociedades plurales de América, centro de la primera colonización capitalista ocurrida en 1492. Estamos en condiciones de afirmar, de la mano de Rosalía Paiva (2014: 299), activista del feminismo paritario indígena andino, que “la inequidad impuesta a nuestros ancestros y ancestras tomó carácter de legalidad y legitimidad hasta hoy, traducido en formas de exclusión, subordinación e invisibilidad colectiva, principalmente de las indígenas”.

De manera que se torna oportuno desgranar el término *internacionalización dominante* aportado por Milton Santos (1990). El geógrafo brasileño se esfuerza por demostrar los alcances de las lógicas impuestas por la mundialización en nuestra cotidianidad, especialmente del consumo, del desarrollo del subdesarrollo y de prácticas extractivistas<sup>33</sup>. En otras palabras, puede afirmarse que todo lo circulante no es ajeno al proceso de internacionalización –del capital, de la tecnología, de la educación, de la alimentación-, incluidos los cuerpos. Por lo cual, la cuestión planeada a partir de este trabajo se aborda desde la *diferencia colonial*, en tanto creadora de condiciones para el desarrollo de realidades en las que una situación fracturada es representada desde la subalternidad frente a las prácticas y discursos hegemónicos (Mignolo, 2003).

La lógica del sistema moderno/colonial se abordará entendiendo que nos encontramos frente a una nueva forma de colonialidad, la denominada colonialidad global que conlleva la cristalización de un doble estándar o, según Du Bois (1904 citado en Mignolo, 2000) “doble conciencia”. Ello es producto de la falta de autoconciencia por parte de las regiones del planeta

---

<sup>32</sup> El autor denota los alcances de las diversas conquistas y la cristalización de un Centro dominador en la *Introducción* realizada en la publicación de Frantz Fanon (2015), “*Piel negra, máscaras blancas*”.

<sup>33</sup> Al respecto, es revelador el aporte de Eduardo Gudynas (2004) y David Harvey (2005).

históricamente sometidas. Es la diferencia colonial<sup>34</sup> la que conforma las subjetividades de sus habitantes siendo un obstáculo para pensarnos colectivamente desde el Nosotros y no así respecto del Otro. Precisamente, la diferencia colonial se transforma, a partir del período nacional, en el denominado colonialismo interno definido por Walter Mignolo (2000: 42) como “la diferencia colonial ejercida por los líderes de la construcción nacional”.

Los orígenes conceptuales del término colonialismo interno no se encuentran en una referente como Silvia Rivera Cusicanqui y sus aportes recientes sino que obedece a los aportes de la crítica descolonizadora de Franz Fanon, del escritor y ensayista franco-tunecino Albert Memmi, Walter Mignolo, Rodolf Stavenhagen y la propuesta del sociólogo mexicano Pablo González Casanova. Albert Memmi (1973: 55) si bien destaca que “el hecho colonial es un hecho histórico específico” y que la misma situación colonial fabrica colonialistas, el colonizado se encuentra en una búsqueda de justicia y de reconquista de derechos. En dicho esquema, se entiende que la despersonalización y deshumanización del colonizado no solo debe verse desde la faz individual sino analizar dicha *opresión colonial*, término propio de Memmi (1973). En igual forma, coincidimos con Amin (2009) en nominar en forma plural al fenómeno del colonialismo interno, en razón que los rasgos de la expropiación sistemática de las capas más pobres del campesinado e indígenas en el transcurso de la historia de la región fueron disímiles.

Ello puede entenderse una vez que se logra una perspectiva que enfatice en los impactos de lo colonial en los sectores subalternos en su conjunto identificando las diferencias y particularidades entre ellos. Pese a que en su momento Memmi (1973) advirtió que el colonizado ya no era un tema de historia<sup>35</sup> significativo, en la actualidad se reafirma la necesidad de retornar al sentido de la identidad colectiva de los grupos subalternos en pos del reclamo de derechos y de un cambio en las lógicas tradicionales por la valoración de la comunalidad como forma de vida válida, teniendo en cuenta sus alcances en el terreno social, económico, cultural. Indagar en la conciencia de este colectivo nos permitirá acceder a revelaciones acerca de recuperaciones o, más bien, posibilidades de recuperaciones históricas de dicho sujeto actuante (Della Porta & Diani, 1999; Spivak, 2013) así como respecto a las vías asumidas para tal propósito. “Debería ser posible [...] leer la presencia de una conciencia rebelde como un elemento necesario y omnipresente dentro de ese cuerpo de evidencia” (Guha, 1983, citado en Spivak, 2013: 337).

Es preciso asumir que dicha conciencia rebelde desde los subalternizados dialoga con el imaginario que todo colectivo con similares visiones adopta, entendiendo por imaginario (Glissant, 1996 citado en Mignolo, 2000: 34) “la construcción simbólica mediante la cual una comunidad (racial, nacional, imperial, sexual, etc.) se define a sí misma”. Aquí la definición brindada se alista en un enfoque geopolítico del término, aportando al empleo y formación del imaginario del sistema-mundo moderno/colonial. A raíz de ello, Mignolo (2000) realiza un valioso aporte para el camino emprendido en la presente investigación. El semiólogo argentino

---

<sup>34</sup> En este sentido, Mignolo (2000: 39) afirma que “la conciencia vivida desde la diferencia colonial es doble porque es subalterna. La subalternidad colonial genera la diversidad de conciencias dobles”.

<sup>35</sup> Posteriormente, René Zavaleta (2009) compartirá dicho enfoque señalando el obstáculo representado por la materialización del modo de producción capitalista, considerado como modelo de regularidad, produciendo una unidad de la historia del mundo o bien una mundialización de la historia.

observa que la categoría analítica modernidad/colonial persiste en la actualidad desde una doble faz: por medio del imaginario hegemónico, con sus transformaciones y por la presencia de articulaciones pasadas, como en las constantes adaptaciones y transformaciones desde la exterioridad colonial planetaria. No obstante, dicha exterioridad no implica realizar una lectura “fuera de Occidente” sino que el autor hace una alusión a la exterioridad exterior e interior, marcadas estas últimas por las diversas formas de resistencia y oposición. En los capítulos ulteriores se articulará dicho planteo con la visión, por parte de movimientos campesinos e indígenas, sobre una forma-otra<sup>36</sup> de producir y consumir alimentos.

Al pensar en la operacionalización del concepto colonialismo interno, se observa un vínculo estrecho entre dicho término y la necesidad de indagar sobre las diversas argumentaciones acerca de las causas y desenvolvimiento de los problemas en las sociedades subdesarrolladas. “El colonialismo interno corresponde a una estructura de relaciones sociales de dominio y explotación entre grupos culturales heterogéneos, distintos” (González Casanova, 2006: 197).

En clave de proceso, la prolongación de la situación colonial ha impactado sustancialmente en la profundización de la brecha entre los “avanzados” y “atrasados” o lo que es lo mismo, entre los “evolucionados” y aquellos sectores que continúan aplicando “prácticas arcaicas” – campesinos/as, indígenas, etc.-. Pablo González Casanova (2006: 194-195) señala que:

“la estructura colonial está estrechamente ligada a la sociedad plural, al desarrollo desigual –técnico, institucional, cultural–, y a formas de explotación combinadas, simultáneas y no sucesivas como en el modelo clásico de desarrollo. En efecto, en las colonias se combinan y coexisten las antiguas relaciones de tipo esclavista y feudal y las de la empresa capitalista, industrial, con trabajo asalariado. La heterogeneidad técnica, institucional y cultural coincide con una estructura en que las relaciones de dominio y explotación son relaciones entre grupos heterogéneos, culturalmente distintos”.

En la actualidad, frente a la representación de la vida colonial es inevitable pensar en una de las razones que esgrime Samuel P. Huntington (2001) para responder a una de las preguntas que realiza en uno de sus artículos titulado *¿Choque de civilizaciones?* Así, como tercera razón, con la cual el autor estadounidense responde a la cuestión relativa a por qué han de chocar las civilizaciones, resalta a la modernización económica y el cambio social en el mundo. Estas variantes “despojan a las gentes de sus antiguas identidades locales” así como “debilitan al Estado como fuente de identidad” (Huntington, 2001: 128). Esta razón desarrollada por Huntington se ve reforzada con la cuarta premisa vinculada al retorno de algunas civilizaciones a sus raíces. Este viraje de posicionamiento fue denominado por el autor como “proceso de desoccidentalización” e “indigenización”.

Bajo este prisma, interesa fundamentalmente resaltar uno de los niveles del choque de civilizaciones: “desde el punto de vista del micronivel, los grupos situados a lo largo de líneas de fractura entre civilizaciones pugnan, con frecuencia de modo violento, por el control del

---

<sup>36</sup> Distinguimos las nuevas formas vinculadas a las políticas agrícolas –ligadas a las organizaciones oficiales como por ejemplo la FAO- de las formas-otras referidas a la intervención activa de las cosmovisiones campesinas e indígenas respecto a la autonomía de su política alimentaria sostenida en una epistemología decolonial. Si bien para profundizar en la metodología “otra” desde la opción decolonial la literatura es vasta, véase Mignolo (2000, 2003, 2015, 2018), Quijano (2000a, 2000b, 2011), Escobar (2004, 2014) y Grosfoguel (2011), entre otros autores.

territorio y entre sí” (Huntington, 2001: 131). Si bien el autor se refiere a distintos escenarios como líneas de fractura contextualizados en la finalización de la Guerra Fría –con especial foco en Europa-, en el presente análisis se retoma dicho pasaje para establecer una simbiosis entre los alcances del colonialismo interno y el establecimiento de (viejas) líneas de fractura en la región sudamericana debido a los resabios de la sociedad colonial, imperante en las colonias americanas previo a sus independencias.

En el marco del colonialismo interno se puede detectar, en coincidencia con González Casanova (2006: 198), dos tipos de diferencias que conviven: diferencias culturales y diferencias de civilización evidenciando que:

“la estructura colonial y el colonialismo interno se distinguen de la estructura de clases, porque no son sólo una relación de dominio y explotación de los trabajadores por los propietarios de los bienes de producción y sus colaboradores, sino una relación de dominio y explotación de una población (con sus distintas clases, propietarios, trabajadores) por otra población que también tiene distintas clases (propietarios y trabajadores)”.

Asimismo, el autor mexicano en su obra “*México: desarrollo y subdesarrollo*” (1963), luego de resaltar que el proceso de desarrollo debe ser visto como un proceso político, llama dinámica de la desigualdad a la interacción entre grupos sociales menos favorecidos y los grupos que detentan poder participando de manera excluyente en el diseño del proceso de desarrollo. En esta disputa ingresan en la escena la construcción de poder nacional y poder social ¿debe primar alguno de ellos? La respuesta resulta dificultosa teniendo en cuenta el (des)balance entre las dinámicas internas y externas de la desigualdad según González Casanova. Frente a estos planteos el autor advierte que:

“[...] hay un momento histórico-social en que es compatible el incremento del poder nacional y el poder social, que es cuando coincide la revolución nacional y la revolución agraria, la lucha contra la gran potencia y la lucha contra los latifundistas” (González Casanova, 1963: 2).

De allí que deba situarse a la cuestión agraria en un lugar central a la hora de conceptualizar la cuestión nacional asociando la modernización, la democratización de la sociedad y su progreso (Amin, 2009). No obstante, cuando se recurre a América Latina para observar el grado de traducción de las últimas afirmaciones se observa que las experiencias de los países de la región, en términos de su construcción, no solo no han sido homogéneas –respecto a la dimensión funcional, territorial y la capacidad de generar orden social-, lineales, sino que los propósitos en referencia a la construcción de cada nación han sido, por demás, diversos. El sentido de nación reflejado en esta tesis coincide con lectura de Grimson (2004: 184) quien afirma que “hay dos dimensiones diferentes, aunque interrelacionadas. Por una parte, la nación es un modo específico de identificación. Por otra parte, la nación es un espacio de diálogo y disputa de actores sociales”.

Pese a que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe obtuvo la independencia formal en el siglo XIX, en gran parte de estos casos se optó por la asimilación de prácticas culturales externas al territorio habitado o la elección por una “verdadera unión” por medio del federalismo consolidando, a su vez, el rol de las elites políticas, económicas, sociales y culturales. Esta construcción de sentido histórico por parte de los Estados latinoamericanos ha

permeado en las capas de la sociedad, entendiendo la disparidad retroalimentada entre democracia sustantiva o material –afin a la idea de igualdad- y elites<sup>37</sup> –promotoras de desigualdad, del corporativismo, del clientelismo- como una convivencia inevitable que se desprende de la historia de dominación en la región. No por ello se acepta la tesis de Mannoni respecto a que la colonización de los sujetos está relacionada con el complejo de inferioridad y dependencia sino que ese ser colonial no es inherente, enfatiza Fanon (citado en Mignolo, 2015), debido a que es producido –colonialidad del ser<sup>38</sup>- por las mismas formas, estrategias, prácticas de dominación. De hecho, Bourdieu & Sayad (2017) afirman que son las mismas elites las encargadas de promover la reproducción del sistema colonial sin colonia, en lo que representaría la *cuarta lógica* de producción de inexistencias consistente en las realidades particulares o locales incapacitadas por lógicas globales (De Sousa Santos, 2010).

En los países analizados en el presente trabajo de investigación –con especial énfasis en Argentina- no se visualizó una coincidencia sostenida de los poderes señalados, advirtiendo, por el contrario, una acentuación del factor de dominio que separa las grandes esferas al interior de los países, a saber: regiones desarrolladas-regiones menos desarrolladas; ciudad-campo-comunidad; neolatifundistas<sup>39</sup>-minifundistas. Asimismo, en relación a la experiencia del campesinado en América Latina, dista significativamente lo vivenciado en los países parte: mientras que en México, los/as campesinos/as e indígenas asumieron un lugar protagónico y de autoafirmación de su identidad y conquistas, fundamentalmente, durante el zapatismo, lo contrario aconteció en países como Argentina y Chile, en los que se produjo un vaciamiento traducido en lo que René Zavaleta (2009: 323) conceptualizó como una *descampesinización vertical autoritaria y estatal*.

Por lo tanto, cabe preguntarse cuál es el alcance de una nueva generalización de las formas del colonialismo interno. Samir Amin (2009) refiere a la profundización de las crisis sociales en las periferias del sistema mundial contemporáneo, acogiendo aquellas a la mitad del campesinado de la humanidad. En el marco de esta crisis societaria, las instituciones no se desentenden de la misma. El Estado territorial -forma geográfica de organización política por excelencia en el sistema mundo moderno colonial patriarcal- ya no da cuenta de la paz social que había prometido. Es más, ha desconocido sistemáticamente que “dentro de un mismo Estado territorial hay múltiples territorios posibles por las múltiples territorialidades en tensión que los constituyen” (Porto-Gonçalves, 2018: 75).

Precisamente, en relación a las nuevas territorialidades del proceso de integración regional, Alicia Laurín (2008: 251) afirma que:

---

<sup>37</sup> Autores tales como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels han promovido una concepción clásica de las élites, como eje del cambio social que se relaciona con la contextualización de su análisis en la estructura y movilidad social de Europa de finales de siglo XIX.

<sup>38</sup> El concepto de *colonialidad del ser* surgió en discusiones de un diverso grupo de intelectuales que trabajan en torno a asuntos relacionados con la colonialidad y decolonialidad del poder. Particularmente, el concepto obedece a la contribución de Aníbal Quijano y Walter Mignolo.

<sup>39</sup> En América Latina en general y en México en particular los latifundistas han desaparecido y el neolatifundismo de tipo empresarial y capitalista está directamente ligado al poder y forma parte de la actual estructura política dominante (González Casanova, 1963). Si bien nos remitimos a una obra de la década del sesenta, la misma representa fielmente una situación que se ha cristalizado en el transcurso del tiempo.

“la formación de bloques regionales -que contiene un principio de integración- no implica ni conduce a suponer la existencia de una armónica e igualitaria oportunidad-posibilidad de integrarse. No todos los territorios se integran, no todos los territorios son objeto de integración, debemos reconocer la selectividad territorial del proceso”.

En el presente análisis se sostiene que el *colonialismo interno*, y las lógicas que desde él se desprenden, impiden restablecer una reapropiación social de la naturaleza trastocando paradigmas hegemónicos.

Dentro de este orden de ideas, se recurre a la *ecuación social* de Zavaleta (2009) para comprender la dinámica entre la sociedad civil y el Estado. Si bien es clara la injerencia cotidiana del Estado en las distintas capas sociales no menos cierto es que la sociedad civil, en ocasiones, se autodefine como su alteridad. Las distintas magnitudes señaladas son un derivado lógico del abigarramiento social en América Latina. La heterogeneidad presente entre sociedades según la región contribuye a un relacionamiento distinto con el Estado<sup>40</sup>, variando, a su vez, sus demandas. Por tal motivo, René Zavaleta (2009: 334) afirma que “el Estado y la sociedad [...] se invaden, se reciben y se interpretan de acuerdo con las circunstancias de la realidad concreta” aunque observa “que pueden detectarse tendencias largas o histórico-estratégicas”. Este entramado obedece a las lógicas impuestas y combinadas por el colonialismo: el “conocimiento político funcional” y el “racismo estamental y destrucción del excedente de organización social en relación a sus necesidades de acumulación” (Tapia Mealla, 2006: 214).

En todo caso, la reactualización e historias de disputas para acceder a derechos específicos, dentro de los cuales la autonomía en la producción y consumo de alimentos es vertebral, no solo conllevan la visibilización –forma de memoria que condensa otros sentidos<sup>41</sup>- de movimientos marginados de la historia sino que permiten comprender la resiliencia de los mismos y el sentido de sus prácticas.

## 2.2. Región, regionalización, regionalidad y regionalismo

*“El mundo se mundializó, de tal manera que el globo dejó de ser una figura astronómica para adquirir más plenamente su significación histórica”.*

**Octavio Ianni** (1994: 9)

Respecto a los últimos grandes cambios ocurridos a escala planetaria que han transversalizado todas y cada una de las dimensiones de la vida humana, la globalización representa el fenómeno por antonomasia. Más allá de enfocarnos en las distintas visiones en torno a dicho fenómeno – como oportunidad o amenaza-, no se desconoce lo remarcado por Luis Carlos Bresser-Pereira (2010: 30) en el sentido que

“la globalización es, al mismo tiempo, un proceso continuo de transformación –el proceso de integración económica, social y política acelerada que el mundo ha estado

---

<sup>40</sup> “El propio Estado, por ejemplo, aparte de su producto estatal específico, puede verse obligado, sobre todo en el Estado aparente —que es aquel en el que no se ha consolidado el estado de separación—, a comportarse como sólo una de las partes de la sociedad civil, como un par entre pares” (Zavaleta, 2009: 334).

<sup>41</sup> Véase Silvia Rivera Cusicanqui (2015).

experimentando desde la década de 1970- y el nombre de la etapa actual del sistema económico capitalista”.

Teniendo en cuenta las dimensiones que abarca, los sujetos que intervienen y las desigualdades que produce, se ha establecido el término “globalizaciones” para representan de forma más integral sus alcances.

Henri Lefebvre (1974: 31), filósofo francés, al momento de abordar la cuestión relativa al espacio y sus dimensiones, concluye que “el Estado aplasta el tiempo al reducir las diferencias a repeticiones, a circularidades (llamadas "balance", "feedback", "regulaciones", etc.)”. Si bien los Estados-nación continúan siendo los principales sujetos de actuación en el plano internacional, la globalización ha hecho necesario un cambio de estrategia por parte de aquellos como mecanismo de protección frente las externalidades producidas por las lógicas inherentes a la misma. Uno de los más importantes y visibles mecanismos de defensa adoptados por los Estados-nación ha sido la integración regional promoviendo espacios de construcción común. Dicho planteo coincide con el redescubrimiento, según Bernal-Meza (2009), de la región como categoría analítica, de interés político y económico, y aún más en el plano internacional en el que se puede observar nítidamente la formación y auge de espacios de integración y de regionalismos<sup>42</sup>.

Frente a la lógica predominante sostenida en el siglo pasado, en los inicios de la década del noventa Marc Augé (1992: 20) se refería a que una de las grandes transformaciones acontecidas en el mundo contemporáneo había sido la relativa al espacio, señalando que “estamos en la era del cambio de escala” en relación a la accesibilidad entre los diferentes lugares del planeta reestructurando el capitalismo mundial. El Estado contemporáneo, atravesado por fuerzas intergubernamentales y transnacionales, “inscribe su acción en dinámicas regionales y globales, y su futuro es inseparable de ese tejido de interacciones” (Abélès, 2008: 137). Dicha afirmación llevó al antropólogo francés a pensar en un Estado postsoberano, subordinado a las articulaciones regionales, y la pluralidad de actores por ella producida, atravesado por la *crisis estatal*<sup>43</sup> o *desterritorialización política*<sup>44</sup> a causa de subjetividades emergentes, portadoras de visiones de mundo alternativas, desafiantes de la territorialidad predominante hasta el momento, es decir, la de los Estados<sup>45,46</sup>. No obstante, para poder comprender dicho proceso, dotado de una intensidad y profundidad creciente, se advierte la necesidad de indagar en algunos términos claves tales como región, regionalización y regionalidad, en el marco de la disputa por las significaciones del espacio, las maneras de imaginarlo y las diversas formas de habitar en los tiempos recientes.

---

<sup>42</sup> Se tienen en cuenta la existencia de distintos tipos de “regionalismos”: social, económico, político, cultural, de seguridad.

<sup>43</sup> Véase Silvia Rivera Cusicanqui (2015).

<sup>44</sup> Rogério Haesbaert (2011) destaca que el discurso en pos de la materialidad del concepto de territorialización ingresó en el marco más diverso de las Ciencias Sociales, desde la ya mencionada desterritorialización política hasta la alusión a la deslocalización de las empresas según los postulados de la Geografía Económica.

<sup>45</sup> “El Estado territorial como se lo conoce en la teoría política contemporánea no es más que *una* forma de territorialidad” (Agnew y Oslender, 2010: 195).

<sup>46</sup> Sin embargo, Agnew y Oslender (2010) indican, en relación a la región latinoamericana, que las territorialidades alternativas son percibidas por otros actores, no solo por las organizaciones paraestatales sino que además por el capital transnacional, al advertir un desafío al modelo territorial occidental dominante que ellos buscan reforzar.

Estamos en presencia del debate entre lo local/nacional/regional/global, lo particular y lo general, centro/periferia<sup>47</sup>, norte/sur; en definitiva, planteamientos respecto a la escala y alcances de los distintos espacios y sus representaciones. En concreto, el primer planteo – local/nacional/regional/global- es el eje articulador del presente trabajo dado que los individuos se mueven constantemente entre los diversos planos de referencia, de lo local a lo global y viceversa. A esta particularidad Abélès (2008) la sitúa como uno de los aspectos más notables de la modernidad. Si bien David Harvey (2018), en diálogo con lo analizado por Giddens en su obra *“La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración”* (2006), sostiene la idea de los lugares como permanencias, dicha premisa no se direcciona hacia una interpretación estática sino que la permanencia esgrimida por el autor adquiere sentido en relación a que la construcción, tanto material como discursiva, de los lugares y espacios buscan consolidar valores estructurales y representantes de aquellos, tales como: el prestigio, la autoridad, el poder y la identidad. Estos valores diferenciales son los que le imprimen la diferencia al territorio.

Desde los diversos enfoques políticos, culturales y económicos del territorio se ha enfatizado en el análisis de las dimensiones colectivas, lo que se traduce a entender la región “como territorio socialmente significativo, o más exactamente, como foco de identificación social, como ámbito de identidad colectiva”, representantes de las diferencias (Hiernaux & Lindón, 2006: 45; Escobar, 2010). En palabras de Allan Pred (1984 citado en Hiernaux & Lindón, 2006: 46) “las regiones, más que ser (being), están constituyéndose (becoming) continuamente a través de las prácticas materiales y culturales de la sociedad”. En igual forma, en el presente análisis se afirma que la región representa un concepto valioso que logra evidenciar el papel de las diferencias en un mundo cada vez más interdependiente. En esta dirección, Rogério Haesbaert (2010: 6-7) ha propuesto una resignificación del sentido otorgado históricamente al término región –como un “hecho”, un mero “artificio” o como un instrumento normativo-. El autor trata a la región como arte-facto, abordaje del cual se desprende que la misma conlleva simultáneamente a pensar en lo regional como creación (“arte”) y como construcción producida y articulada (“hecho”). Bajo este prisma, el espacio cobra otros sentidos, ya que estamos en presencia de una nueva diferenciación espacial en razón de lazos sociales, culturales, económicos, identitarios, etc.

Para un análisis de la región no implica examinar exhaustivamente todos sus componentes sino que basta con comprender que debemos reconceptualizar las políticas de comunidad, solidaridad, identidad, diferencia cultural, comunalidad y de pertenencia. Lo dicho hasta aquí se refleja en la afirmación de Barkin & Lemus (2015: 33) en el sentido que

“las iniciativas comunitarias latinoamericanas generalmente incitan a discusiones profundas sobre estilos de vida y organización comunitaria; enfoques simplificados como «buen vivir», «mandar obedeciendo» o «comunalidad», son conceptos que implican la moderación como parte de estrategias complejas para construir organizaciones alternativas. Identificamos, en este proceso de diálogo con las

---

<sup>47</sup> Immanuel Wallerstein en su trabajo titulado *“Semiperipheral countries in the contemporary world”* (1976) incorporó el concepto de semiperiferia ubicando en el “sistema mundial” a países cuya estructura productiva se acercaría a la de los Estados centrales del capitalismo relegando a la periferia a una posición subordinada.

comunidades, cinco principios básicos: autonomía, solidaridad, autosuficiencia, diversificación productiva y el manejo sustentable de recursos regionales”.

Al momento de abordar la regionalización se tiene como premisa inicial que “regionalizar” significa asumir la naturaleza de lo regional desde el inicio, asumir “nuevas lealtades” (Oyarzún Serrano, 2008 citado en Dreon, 2016; Bernal-Meza, 2009; Haesbaert, 2010). Dicha afirmación invita a pensar el vínculo entre proyectos regionalizadores y la(s) globalización(es)<sup>48</sup>. Riggiozzi & Tussie (2018: 14-15) precisan que el concepto de regionalización emerge, a partir del empuje de múltiples actores a favor de la globalización, “para dar cuenta del accionar de actores sociales y empresariales [...] Las estrategias de las empresas transnacionales viraron de un enfoque nacional a uno regional”.

Por cierto, acerca de los sentidos de lo local, lo nacional y lo global, Elizabeth Jelin (2001: 258) complejiza la cuestión al puntualizar dos tendencias contradictorias coexistentes:

“[...] una, hacia la globalización y la transnacionalización, hacia los fenómenos de escala planetaria, en las comunicaciones, en los intereses económicos, en los peligros ambientales, en el armamentismo, en los acuerdos e instituciones internacionales. La otra, la revitalización de la localidad y de la reafirmación de raíces ancestrales, manifiesta de manera más cabal y violenta en las rivalidades étnico-culturales, en la auto-referencia cultural y simbólica de muchos pueblos –que no puede ser tecnológica o material, a riesgo de caer en el aislamiento”.

Esta última dimensión se encuentra acompañada por el predominio de las redes, interconexión entre distintas organizaciones de base territorial en el planeta con demandas estructuralmente similares.

Finalmente, es preciso analizar el eje articulador de las perspectivas y términos mencionados en los párrafos precedentes, la regionalidad. Así, la materialización del sentido de pertenencia ligado al constructivismo en el marco de las teorías de la integración regional se encuentra expresado en la construcción teórica detrás del término regionalidad, en razón que esta implica el diálogo entre dos conjuntos de dinámicas: por un lado, un sentido de identidad de actores estatales y no estatales basada en valores compartidos, normas e instituciones que gobiernan su interacción y las formas en que se perciben así mismos dentro de una política común; por otro lado, la regionalidad conlleva una acción cohesiva hacia el exterior (Riggiozzi y Tussie, 2012). Actualmente, la existencia de diversas geografías en disputa en un marco, según algunos autores<sup>49</sup>, de desterritorialización, impacta negativamente en la materialización de las dinámicas plasmadas.

Por lo dicho, se coincide con el aporte de Akhil Gupta y James Ferguson (2008) respecto a que el espacio no ha perdido relevancia sino que ha sido re-territorializado de maneras diversas a tiempos enmarcados en la modernidad. De todas maneras, este proceso de reterritorialización de los espacios ha evidenciado lógicas contraproducentes especialmente respecto a la (no)

---

<sup>48</sup> Acerca de la actual etapa de globalización del capitalismo histórico, Heredia (1998 citado en Bernal-Meza: 2013: 240) “concluye que los conceptos de globalización y cosmopolitismo son homólogos, y que poseen fuertes vínculos con el concepto de etnocentrismo, al igual que los términos de regionalización y multiculturalismo, “por cuanto el primero propone la consideración de las diferencias regionales y el segundo alienta la legitimidad de las diferencias étnico-culturales”.

<sup>49</sup> Véase Zibechi (2008).

posibilidad de afirmación de identidades históricamente invisibilizadas. Más aún, Gupta y Ferguson (2008), Zibechi (2008) y Haesbaert (2011) remarcan la producción de identidades desterritorializadas. Desde nuestra perspectiva, este proceso de disolución obedece a la pérdida de conexión entre los lugares vividos y los espacios construidos a raíz de la intervención de los Estados-nación y la dinámica impuesta por el capital, teniendo uno de sus ejemplos la actividad extractiva. Frente a ello, la pérdida de la “tierra” de quienes viven en y por ella produce la pérdida de la identidad simbólica desterritorializando sus propia subjetividades construida en la interacción con el Otro. No obstante, en la presente investigación se evidenciarán proyectos de reterritorialización de subjetividades colectivas por medio de una sinergia multinivel de movimientos defensores de derechos en riesgo.

Precisamente, la heterogeneidad de los países que conforman la región explica que el regionalismo sea “un proceso complejo, interpretado de diferentes formas por diferentes actores”. “Su articulación no es lineal ni pareja, sino que en la práctica puede adoptar distintas estrategias y alcances territoriales”. A su vez, el regionalismo “puede establecer una serie de expectativas, reglas y regulaciones, planes de organización, sinergias y compromisos novedosos” (Riggirozzi & Tussie, 2018: 9-10-18). En la presente investigación se buscará reflejar alcances de dicha afirmación teniendo como marco de referencia la articulación entre el MERCOSUR y las OAFCI.

### **2.3. Los microespacios: alcances.**

*“[...] la cuestión de la reconstrucción de las formas de socialidad destruidas por el capitalismo, el colonialismo y el imperialismo. [...] un rol eminente atribuido a formas renovadas de cooperación”*  
**Félix Guattari (2015: 42).**

*“[...] nuestra América es un tejido complejo de regiones especializadas y con condiciones particulares de patrimonio humano, social y natural, que determinan el objeto de una política rural”*  
**Rafael Echeverri Perico y María Pilar Ribero (2002: 32)**

En el presente acápite se abordarán las diversas significaciones en torno a la conformación de espacios, los cuales buscan deconstruir prácticas culturales hegemónicas –y los discursos que de ellas se desprenden- evidenciando la cristalización de las diferencias que los hace particulares como espacios de configuración, definidos por transformaciones. Así, será relevante ahondar en formas de instrumentalización entre la política y el Estado frente a los denominados microespacios y los impactos en las distintas formas de generarlos. La importancia de dicha propuesta, en forma genérica, ya ha sido enfatizada por Silvia Rivera Cusicanqui (2015), exponiendo la necesidad de promover la idea de una micropolítica –creación de comunidades de vida, de afinidad que permitan, mediante afiliaciones, crear rituales. Aquí, se intenta demostrar las alternativas, o como lo señala De Sousa Santos (2010: 44) “un pensamiento alternativo de alternativas”, frente a los complejos centrales establecidos desde la colonialidad en su, por lo menos, triple dimensión.

Respecto al planteo en el presente trabajo de investigación, se estima que para comprender la construcción de visiones alternativas sobre los alimentos, por parte de personas directamente

involucradas y efectivamente organizadas, debe tenerse en cuenta las lógicas/dinámicas espaciales y temporales que dicha práctica conlleva, no sin antes advertir la presencia de reediciones de las condiciones de subalternidad colectiva (Rivera Cusicanqui, 2010). Para ello se busca, en coincidencia con lo planteado por Laurín (2008), identificar los modos de pensar la organización y gestión del territorio en un mundo organizado multiterritorialmente, que hace confluír los territorios-zonas con los territorios-red y los territorios comunitarios.

En la actual relación social determinada<sup>50</sup> las fuerzas de producción responden, cada vez con mayor intensidad, a la inmediatez vinculada con intereses en pugna puntualizando relaciones de explotación en el marco de proyectos de modernización excluyentes (Grajales, Anagua, Ochoa, & Concheiro, 2006). En coincidencia con Lefebvre (1974) cabe señalar que para que se produzca la reversión de la tendencia dominante no es suficiente sustituir preocupaciones globales por “puntuales” sino que el trabajo sobre estas últimas debe ser motivado y guiado en su ejecución.

A lo dicho se le suma la cuestión vinculada la reformulación de la ruralidad y de sus mismas prácticas frente a lo cual se puede observar que los elementos históricamente concebidos como eslabón de los microespacios en torno a “lo rural” –categoría residual en la historia- se han visto modificados por las variantes en relación a la concepción del desarrollo. En este sentido, analizar los microespacios y las condiciones de las propuestas elaboradas por las personas que organizadamente habitan dicho espacio desde un enfoque tradicional llevará a un análisis erróneo; fundamentalmente con respecto a los alcances de las demandas por ellos establecidas y la real injerencia en las políticas públicas establecidas. Por ello,

“los diferentes procesos de cambio que están conformando la nueva ruralidad en América Latina, desde el desenvolvimiento de la heterogeneidad productiva hasta las redefiniciones socio-espaciales y territoriales de las relaciones rural-urbanas, pasando por la multifuncionalidad de lo rural, la problemática ambiental y los nuevos actores sociales, tienen que ser pensados en la encrucijada histórica constituida por la globalización neoliberal como nuevo patrón de acumulación del capital y por los propios proyectos de organización de la vida de los sujetos sociales que la resisten” (Grajales, Anagua, Ochoa & Concheiro, 2006: 32).

Por lo tanto, se entiende que el discurso de la desterritorialización tiene como una de sus intenciones el menosprecio del elemento consciente del espacio –el territorio-, sede de la acción, y por tanto actúa como impedimento de reterritorialización, de reidentificación. En igual se forma, cabe tener en cuenta la distinción entre territorio como recurso y como refugio, abrigo establecida por Santos (2000 citado en Haesbaert, 2011) para comenzar a entender que las lógicas y estrategias llevadas a cabo por las personas en uno y otro serán ontológicamente distintas. Si se mantiene el posicionamiento respecto al carácter relacional del territorio la elección de la segunda distinción establecida será evidente.

No obstante, lo que diferencia el sentido de entendimiento del territorio son los actores involucrados en él. Es por ello que Milton Santos señala que mientras para los actores considerados hegemónicos el territorio no significará ni más ni menos que un recurso a la orden de los intereses impuestos por la economía de mercado global, para los actores hegemónizados

---

<sup>50</sup> Para un análisis pormenorizado del término véase González Casanova (2006).

hay una necesidad de adaptarse constantemente al medio local para garantizar su subsistencia. Al margen de lo expresado por el autor, y en base a un análisis integral respecto a los alcances de los microespacios, estimamos que el sustrato simbólico, la idea de asumir el territorio como abrigo o refugio, resulta vital de cara al cuidado del espacio de construcción de su misma subjetividad, aunque subalternizada y hegemonizada además del «capital territorial» generado.

**Tabla 2.**

*Componentes del capital territorial*

<b>Capital territorial</b>	Condiciones y recursos del medio natural
	Patrimonio histórico material e inmaterial
	Capital fijo acumulado en infraestructuras y equipamientos
	Bienes relacionales

Fuente: Elaboración propia en base a Dematteis y Governa (2005)

En vista de ello las consideraciones que puedan realizarse en la actualidad deben contemplar el territorio como aglutinador de lugares diversos no necesariamente contiguos, es decir los denominados territorios-red –abordaje reticular-. De esta manera, movimientos de alcance global tales como la Vía Campesina demuestran la posibilidad de unidad entre diversas organizaciones –y territorios- campesinas e indígenas del mundo, bajo la premisa de una producción y consumo sostenible mediante autonomía de decisión por parte de quienes se vinculan directamente con la práctica alimentaria.

Sin embargo, las redes establecidas entre los diversos territorios no son ajenas a la reproducción constante de conflictos. Así, Bernardo Mançano Fernandes<sup>51</sup> (2008; 2009 citado en Rosset y Martínez-Torres, 2013) llegó a establecer que el mantenimiento de un conflicto continuo ha producido espacios de dominación y espacios de resistencia, llevándose a cabo las disputas territoriales en distintas dimensiones: económica, social, política, cultural, teórica e ideológica. No obstante, el autor realiza una salvedad en el caso de las áreas rurales, ya que aquí lo esgrimido da alza a disputas entre movimientos sociales rurales y los agronegocios (con sus aliados en los gobiernos) sobre lo que se llaman *territorios materiales e inmateriales*. En el capítulo respectivo se profundizará en la interacción entre microespacios, territorios-red, las facetas articuladoras de Vía Campesina y su impacto en la región.

Más allá de los distintos posicionamientos establecidos hasta el momento, es dable mencionar que hacia fines del siglo pasado –mediados de la década del noventa- se viene conformando una “nueva ruralidad” a partir de disputas por parte de las subalternidades colectivas

“La “nueva ruralidad” es también una propuesta para mirar el desarrollo desde una perspectiva diferente a la que predominó en las estrategias políticas dominantes de los gobiernos de cada país. En este sentido, los estudios sobre la “nueva ruralidad” han pretendido avanzar en la integración de los desarrollos conceptuales y de intervención o participación social, a partir de las llamadas políticas públicas, así como en la búsqueda de posibilidades de instrumentación. La “nueva ruralidad” se contempla así, como una herramienta para potenciar la gestión de instituciones y gobiernos, y

<sup>51</sup> Doctor en Geografía (Geografía Humana), y un estudioso del Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra (MST-VC) -Brasil-.

permitir —en el marco de los nuevos debates y paradigmas— plantear la inclusión frente a la exclusión; la equidad frente a las desigualdades sociales, étnicas y de género; y la revalorización de los espacios rurales” (Grajales, Anagua, Ochoa, & Concheiro, 2006: 21).

Precisamente en este escenario de luchas los movimientos sociales campesinos e indígenas de base territorial en la región encuentran el espacio para evitar la desintegración de sus identidades culturales y de sus propias subjetividades. En América Latina y el Caribe, la población rural ocupada en el sector agrícola se vio impactada por un descenso del 62,4% (1997) al 52,8% (2014) (Gaudin, 2019)<sup>52</sup>. Asimismo, los nuevos espacios de soberanía alternativa a la del Estado no escapan a sus propias dinámicas. Así, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) (2006) remarcó que las nuevas ruralidades presentan heterogeneidades territoriales y espaciales. Dicho planteo se conecta con una de las principales premisas de la perspectiva de la “nueva ruralidad” basada en la afirmación que los/as campesinos/as ya no se encuentran, en términos generales, bajo una agricultura de subsistencia sino que desarrollan diversas actividades con distintas funciones, agrícolas y no agrícolas, dentro y fuera de la granja, conectándose crecientemente con el mercado de los centro urbanos. La presunción clásica sostenida por los diseñadores de políticas públicas se encuentra desafiada por este enfoque teniendo como principal consecuencia la falta de sinergia entre la política pública a implementar en un determinado territorio rural, su realidad y sus necesidades. De todas formas es conveniente señalar que

“para los campesinos más pobres, la pluriactividad sólo ha representado un medio de subsistencia, dando lugar a la descampesinización, la desagrarización, la semiproletarización o inclusive, la proletarización. De ahí su creciente explotación, ya que se han convertido en proveedores principalmente de mano de obra barata y flexible para el capitalismo, y han perdido en gran medida su capacidad de producir alimentos baratos. La diversificación se ha convertido en una estrategia de acumulación de capital y mayor bienestar solamente para aquellos campesinos con mayores recursos” (Grammont & Martínez, 2009 citado en Kay, 2009: 624).

Así pues, evitando una lectura romántica del campesinado, se observa que la generación de otras formas de organización social e intercambios posibles en relación al territorio campesino e indígena se han sustentado en principios tales como solidaridad, comunalidad, participación, cooperación y preservación del medio ambiente. Dichos principios se han forjado frente a la histórica colonización agraria y los intentos de transformación generalizada de los comportamientos de los campesinos e indígenas en la región.

En esta instancia de análisis es apropiada la alusión a los efectos propios del *intervencionismo colonial* por parte de Pierre Bourdieu & Sayad (2017). Si bien los autores, en su obra “*El Desarraigo*”, se refieren principalmente a la guerra acontecida en Argelia (1954-1962) y sus entramados, nos ha permitido comprender uno de los propósitos de la creación del “hecho consumado”, la imposición de una realidad, por parte de los actores hegemónicos. Con ello se ha logrado, en primer lugar, una aceleración patológica del cambio cultural y en segundo lugar ha obstaculizado el diálogo entre la permanencia y la alteración, entre la asimilación y la adaptación, elecciones todas ellas que configuran, en palabras de los autores, la vida misma de

---

<sup>52</sup> Véase Documento de Proyectos de la CEPAL titulado “*Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe*” (2019).

una sociedad, el espacio vivido -territorialidad-. Por lo tanto, los modos alternativos de relacionarnos con el Otro y con el territorio se sitúan en el centro de la escena. Justamente, uno de los rasgos que ha venido a trastocar la hipótesis acerca del *mito de la desterritorialización* – trabajado anteriormente<sup>53</sup>- fue la idea de una multiterritorialidad generalizada a través de la conformación de territorios-red, espacios de referencia para la interacción entre colectivos de personas emparentadas a causa de disputas comunes –el acceso a la tierra, el alimento como un derecho, comercio justo, entre otras-.

Maurice Godelier (1984 citado en Haesbaert, 2011: 59) resaltaba, teniendo presente desde nuestra perspectiva las manipulaciones de relaciones de poder en el campo material y simbólico, que

“lo que reivindica una sociedad al apropiarse de un territorio es el acceso, el control y el uso, de las realidades visibles como de los poderes invisibles que los componen, y que parecen compartir el dominio de las condiciones de reproducción de la vida de los hombres”.

A tal efecto, la arquitectura social conformada se ve atravesada por la arquitectura espacial -y su materialidad-, en particular por las diferenciaciones en términos de espacio promovidas por el Estado. La última reflexión se encuentra ligada a la observación de John Agnew y Ulrich Oslender (2010) en razón que en el marco de procesos de redefinición del rol del Estado-nación<sup>54</sup> contemporáneo y reterritorializaciones se pueden advertir diferentes regímenes de soberanía y territorialidades superpuestas dando lugar a diversas y nuevas autoridades territoriales.

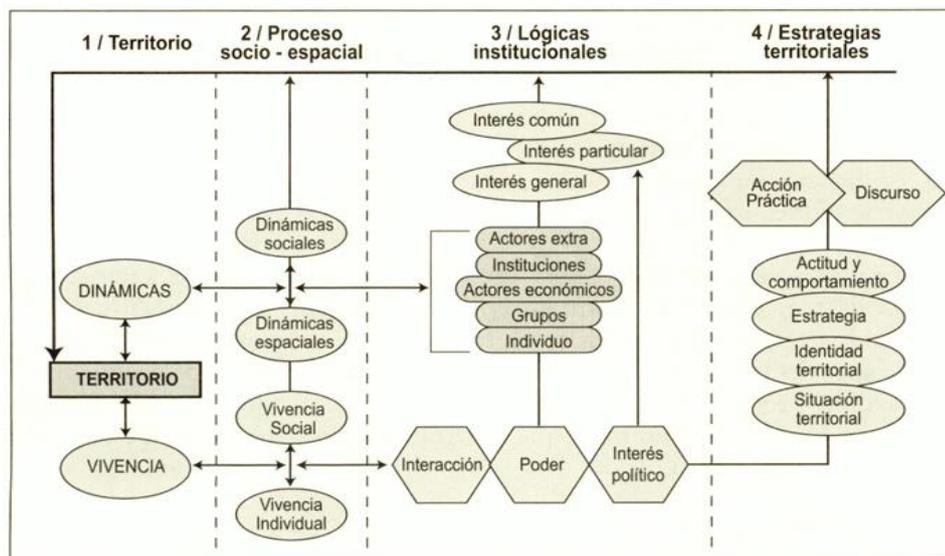
Al analizar la interacción entre los mecanismos generados por procesos de integración regional y los movimientos sociales campesinos de la subregión en particular, para la presente investigación será fundamental identificar si los primeros advierten efectivamente las rotaciones de roles, de actores, producto de la misma dinámica establecida anteriormente, representada en la figura 2. Ello deriva, a su vez, en la necesidad de repensar el vínculo entre la soberanía del Estado y las territorialidades construidas y superpuestas a él, evidenciando el carácter aún volitivo y estadocéntrico de los procesos de integración en la región, con especial énfasis en el ámbito subregional.

---

<sup>53</sup> Véase Haesbaert (2011).

<sup>54</sup> Véase Quijano (2000b) p. 225 y ss.

**Figura 2.**  
*Dinámicas hacia/desde el territorio*



Fuente: Mazurek (2006: 61)

En último lugar, entendemos que el análisis realizado hasta el momento se torna clave a la hora de desentrañar las motivaciones de las acciones colectivas con base territorial. Cabe tener presentes las dinámicas extra (tales como ONU, ONGs internacionales, multinacionales así como grupos económicos regionales –CAN o MERCOSUR) e intraterritorios y cómo las asimetrías en las relaciones de poder asumen un papel protagónico en la construcción de territorialidad y en la aprehensión de lo vivido allí. En consecuencia, los actores extranacionales, como el MERCOSUR, intervienen directa e indirectamente sobre el territorio.

En suma, se desea representar la relevancia de la autonomía de lo local entendida como la capacidad/posibilidad de acción y la facultad para autoregularse independientemente de los actores externos. En otras palabras, Paul Ricoeur (s.f citado en Santos, 1996: 149) definía a la autonomía como “la posibilidad de construir en el lugar una historia de las acciones que sea diferente del proyecto de los actores hegemónicos”. Es por ello que la incursión de la territorialidad(es) en el presente trabajo tiene como uno de sus propósitos sostener la posibilidad de construcción de autonomías locales.

Desde la óptica de la territorialidad en la presente investigación se ha asumido un posicionamiento emparentado al segundo modo de considerar las relaciones de poder de lo local, las relaciones entre agentes y entre agentes y territorio esgrimido por Dematteis & Governa (2005) denominado forma activa y en positivo. Lo destacable aquí es que los autores afirman que este modo de entender los alcances de la territorialidad y el desarrollo local deriva en la construcción –y reformulación según nuestra perspectiva- de estrategias inclusivas. Asimismo, dichas estrategias son logradas a partir de la acción colectiva<sup>55</sup> territorializada y

<sup>55</sup> Tarrow (1997: 20) afirmaba que “las formas contenciosas de acción colectiva asociadas a los movimientos sociales son histórica y sociológicamente distintivas. Tienen poder porque desafían a sus oponentes, despiertan solidaridad y cobran significado en el seno de determinados grupos de población, situaciones y culturas políticas”.

territorializante de los agentes locales. De lo expuesto se desprende que “el desarrollo tiene una naturaleza dialéctica, contradictoria y conflictual; se caracteriza por procesos económicos, políticos y culturales en ciertos ecosistemas naturales locales; los sujetos son capaces de organizarse autónoma y colectivamente por medio de las relaciones y redes internas y externas a lo local, intentando garantizar la autorreproducción de los procesos de desarrollo articulados territorialmente en nudos de redes locales y extralocales (Dematteis, 1994 y 1995 citado en Dematteis & Governa, 2005: 117).

Además, es necesario entender que el desarrollo local, como proceso histórico, relacional se caracteriza por la apropiación y construcción de los territorios por medio, sobre todo, de las identidades culturales, los “juegos” de poder y de las redes de circulación y comunicación. Este entramado inherentemente dinámico involucra las redes locales de sujetos, las relaciones sociedad-naturaleza, el local y las redes trans-multiescalares en distintas escalas: local, regional, nacional, internacional y global. Por lo tanto, las instancias de discusión, planificación y concretización de las acciones vinculadas al desarrollo territorial promoviendo la autonomía de las comunidades debe tener presente el carácter procesual mencionado (Magnaghi, 1976; Dematteis, 1985; 1985; 2001 citados en Saquet, 2013).

Sin embargo, se torna conveniente la aclaración realizada por Brown<sup>56</sup> (citado en Dematteis y Governa, 2005) debido a que en el mismo concepto de autonomía local se entretejen las relaciones de dominación -dirección top-down-, como las estrategias y tácticas de resistencia -dirección bottom up-.

Este sentido se retomará y profundizará en los capítulos pertinentes, en los cuales se demostrarán los alcances de la gestación de una integración desde abajo en la que los actores sociales, desde el desarrollo local o espacios de soberanía impugnados –en palabras de Agnew y Oslender (2010)-, encuentren ámbitos regionales de visibilización y de participación activa. Por ello, la forma activa de territorialidad anteriormente analizada implicará consolidar los principios –solidaridad, comunalidad, participación, etc.- promovidos por los (nuevos) movimientos sociales campesinos e indígenas enmarcados en la nueva ruralidad.

#### **2.4. El alimento en clave autonomía.**

El día 28 de septiembre del año 2018 los Estados Miembros del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en una demostración de una escucha activa de las demandas de los/as campesinos/as a escala global con una definida voluntad política, aprobaron una resolución relativa a la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los/as campesinos/as y otras personas que trabajan en las zonas rurales*<sup>57</sup>. Este proceso de visibilización de la cuestión campesina iniciado por el Movimiento Campesino Internacional Vía Campesina en los inicios del presente siglo se profundizó el día 17 de diciembre de 2018, momento en el cual la Sesión 73 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU 73) en Nueva York adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que

---

<sup>56</sup> Se reitera un planteo, advertido anteriormente por medio de los comentarios de Bernardo Mançano Fernandes, que nos parece que atraviesa los razonamientos del trabajo de investigación realizado.

<sup>57</sup> La resolución fue aprobada con 33 votos a favor, 11 abstenciones y 3 votos en contra. Dentro de las 11 abstenciones se observa la presencia de Brasil.

trabajan en zonas rurales<sup>58</sup>. Tal como destaca Deolinda Carrizo<sup>59</sup> –MoCASE-MNCI-CLOC-VC-, en el proceso de 17 años se pasó de la Carta a la Declaración, herramienta gestada desde un movimiento de base, desde abajo. Hasta el año 2014 había delegados de Argentina apoyando el proceso, acompañados de pares procedentes de otros países de América Latina.

En aquel momento, Elizabeth Mporu, de Zimbabue, Coordinadora General de La Vía Campesina, afirmaba que “como campesinos necesitamos la protección y el respeto por nuestros valores y nuestro papel en la sociedad para lograr la soberanía alimentaria”<sup>60</sup>. Asimismo, es inevitable relacionar dicho posicionamiento con los pasajes de las distintas Declaraciones de las Conferencias de Vía Campesina, especialmente lo esgrimido en la Declaración final del VII encuentro en Euskal Herria (24 de julio de 2017) en la cual se afirmó la necesidad de consolidar un movimiento articulado a campesinos/as, trabajadores/as rurales y migrantes, no como víctimas merecedoras de asistencia, sino como titulares de derechos. Dicho movimiento se ha construido sobre un fuerte sentido de unidad, la solidaridad entre estos grupos, que defiende la agricultura campesina por la soberanía alimentaria como una forma de promover la justicia social y dignidad y se opone a los agronegocios, que destruyen las relaciones sociales y la naturaleza<sup>61</sup>. Teniendo en cuenta este hito a escala global de materialización de demandas históricas por parte de los/as campesinos/as, de la presente investigación se desprenderán, en forma retroactiva, las características inherentes al proceso de dichas demandas iniciado por Vía Campesina desde un enfoque regional.

En este mismo orden de ideas, concibiendo a la agricultura como portadora de horizontes de sentidos para las personas que habitan espacios comunitarios en un marco de ruralidad, la cuestión acerca de los alimentos resulta vital. Ahora bien, la premisa planteada no cercena otros campos de disputa hacia el interior de la “cuestión alimentaria” como son la concentración de la tierra, la defensa de las semillas, la (in)accesibilidad a seguros agrícolas, la injerencia del agronegocio, entre otros. Dichas problemáticas han estado presente en las últimas décadas en la región y los movimientos campesinos/as e indígenas han visibilizado los diversos escenarios de disputa. Más adelante se realizará un análisis pormenorizado de dicha cuestión atendiendo al trabajo de campo realizado para la presente investigación.

De igual modo, se torna relevante pensar las condiciones de r-existencia, no desde una postura defensiva (reacción) sino como la reformulación de horizontes de sentidos propios, genuinos, reinventados de acuerdo a las circunstancias. En coincidencia con Carlos Walter Porto-Gonçalves (2018: 64), en referencia a la construcción de bastiones de resistencia, los movimientos campesinos -e indígenas- “resisten porque existen; por tanto, r-existen”. Lejos de llevar el planteo a un análisis lineal profundizaremos en los sentidos de esa nueva forma de existir, alterativa.

---

<sup>58</sup> La Declaración contó con 121 votos a favor, 8 votos en contra, y 52 abstenciones. Desde el marco sudamericano, entre las abstenciones podemos advertir la inclusión de Argentina, Brasil y Colombia.

<sup>59</sup> Canal Encuentro (2020, julio 1). Historias debidas IX: Deolinda Carrizo (capítulo 2). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tpFHVGEuuy0> (19/11/2020)

<sup>60</sup> Vía Campesina (2018). Histórica victoria campesina: La Asamblea General de la ONU adopta la Declaración sobre los Derechos Campesinos, ahora el foco está en su implementación. Disponible en <https://viacampesina.org/es/historica-victoria-campesina-la-asamblea-general-de-la-onu-adopta-la-declaracion-sobre-los-derechos-campesinos-ahora-el-foco-esta-en-su-implementacion/>

<sup>61</sup> Véase <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-la-voz-las-campesinas-los-campesinos-del-mundo/>

A ello se arriba a partir del análisis de las prácticas alimentarias, entendidas estas como una intersección de la subjetividad del actor y la posición del mismo en la estructura social o espacio social siempre diferenciado (Isla, 2009). Ahora bien, al identificar la estructura social no se puede soslayar que el modo de producción es parte de su entramado, entendiendo por aquel no solo las relaciones sociales que asumen materialidad sino también los aspectos inmateriales vinculados a lo político e ideológico –producción simbólica- (Santos, 2000). Se recurre a Chantal Mouffe (2014) para afirmar que lo político, dimensión inerradicable de los vínculos humanos, se relaciona con las formas colectivas de identificación, conformando la noción de un Nosotros en detrimento a un Ellos. En otras palabras, lo colectivo interviene y performa las mismas prácticas individuales por lo cual tanto los factores materiales como inmateriales se encuentran imbuidos por lógicas locales, identitarias y colectivas, influyendo en las mismas fuerzas productivas e intentando trastocar los principios de producción heredados de la modernidad.

Es por lo dicho que Milton Santos (1996: 156) establece que

“el orden local funda la escala de lo cotidiano y sus parámetros son la co-presencia, la vecindad, la intimidad, la emoción, la cooperación y la socialización con base en la contigüidad [...] El orden local es el del espacio banal, que reúne en una misma lógica interna todos sus elementos: hombres, empresas, instituciones, formas sociales y jurídicas, y formas geográficas”.

Este retorno a lo local y la re-construcción de sentidos desde dicho plano retoma lo dicho por Alberto Magnaghi (2013) al decir que somos testigos del tránsito de una conciencia de clase a una conciencia de lugar. El autor, al abordar los cambios acaecidos en el paso de una sociedad industrial a una posindustrial –en su caso a partir del análisis de ciertos territorios en Italia-, encuentra luchas que hoy se dan en el territorio para la defensa del propio entorno de vida, luchas que parten de oposiciones. Por ello, Magnaghi considera que, partiendo de la singularidad de los objetivos de dichas luchas, puede vislumbrarse una nueva conciencia, en este caso vinculada al lugar. Esta conciencia de lugar se encuentra conectada con la propia idea de comunidad, de estar juntos y de valorizar territorios olvidados por el sistema de acumulación. De esta manera, trasladando la potencia del planteo del autor italiano a las múltiples realidades presentes en nuestra región, los proyectos en torno al retorno a la tierra, los alimentos ecológicos y la autosuficiencia alimentaria en base a políticas representativas de los propios habitantes organizados del territorio guarda plena vigencia y proyección. Para los grupos negros e indígenas en Latinoamérica Agnew y Oslender (2010: 197) destacan que “sus maneras de relacionarse con la naturaleza y el espacio son muy diferentes de la lógica del estado territorial moderno de la conquista de la naturaleza” planteo íntimamente vinculado a las territorialidades diferenciales abordadas anteriormente.

Estos espacios de soberanía con sus singularidades sistemáticamente negados comienzan a encontrar resonancias en los cuestionamientos a las estrategias de desarrollo ya que estas han respondido hasta el momento a expresiones desde un contexto exclusivamente internacional y global. Es por tal motivo que “muchos problemas sociales y ambientales que se observan en América Latina tienen sus causas profundas en estrategias fuertemente basadas en la exportación de productos básicos hacia los países industrializados” (Gudynas, 2004: 161). No se ha materializado la idea que la producción comunitaria y colectiva de alimentos en territorios, a

su vez productores de subjetividad, posibilita espacios de agenciamiento por parte de los sujetos que los habitan. En este marco, se puede reiterar cómo opera el fenómeno de la globalización y sus alcances, debido a que por un lado representa un factor clave para desterritorializar identidades –y los intereses existentes- y por otro, promueve una “reterritorialización” sustentada en la homogeneización de identidades culturales e interés económicos específico, ajenos a las comunidades receptoras de las directrices de los mismos.

En otro orden de ideas, este planteo sobre los desprendimientos en la interacción de la esfera global/regional/nacional/local no se despliega de la misma manera todo el tiempo sino que se han observado matices, espacios genuinamente construidos. Milton Santos (1996: 154) señala que el diálogo entre la Ley del Mundo y la Ley del Lugar no es unidireccional. El geógrafo brasileño observa que en los

“espacios de la horizontalidad, objeto de frecuentes transformaciones, un orden espacial se recrea permanentemente. Los objetos se adaptan a las exigencias externas y, al mismo tiempo, encuentran, en cada momento, una lógica interna propia, un sentido que es propio y localmente constituido”.

En su momento, a raíz del trabajo de campo realizado, se explicitarán espacios de diálogo entre ambos mundos a partir de las prioridades de los agentes sociales involucrados.

En consecuencia, las prácticas ligadas a la producción de alimentos guardan una íntima relación con el espacio vital, denotando los principios y valores generados. Por tanto, la presente propuesta evidencia que dichas prácticas son políticas y en relación a las comunidades campesinas e indígenas conllevan el proyecto emancipador, generador de autonomías. No obstante, no solo se encuentran implicadas las diversas formas de organización de los campesinos e indígenas sino que las mismas prácticas son culturales en relación a la forma de producción de los alimentos y ello es (re)producido históricamente. Estas dimensiones serán tenidas especialmente en cuenta en los próximos apartados para señalar, desde la perspectiva de los movimientos sociales campesinos e indígenas en la región y desde el rol ejercido por organizaciones interestatales de alcance regional y global, cómo son percibidos los diversos escenarios de disputas y cuáles son verdaderamente identificados como interlocutores válidos de las demandas.

### **Consideraciones parciales**

En este primer apartado del proceso de investigación se abordaron cuestiones relativas al territorio y su multiplicidad en razón de ser un constructor de identidad y generador de cultura, pese a la actual desterritorialización de los espacios por las nuevas dinámicas del capital, imbuidas en un reformulación de los postulados globales, espacialmente a partir de fines del siglo pasado.

Se torna innegable la corporalización de la vida humana en el sentido del establecimiento de lazos a partir del lugar habitado, profundizados en las demandas comunes. De esta forma, se decidió explicitar la relevancia del lugar para repensar las prácticas de las organizaciones de base y su rol en un sistema-mundo cambiante, en el cual (nuevos) actores emergen en la región.

En este sentido, entendemos que el colonialismo interno es un valioso instrumento teórico-político y metodológico para brindar una explicación del desarrollo desigual de los países y la

obstaculización de formas alterativas de llevar a cabo las prácticas sociales, políticas y culturales en los territorios. Dentro de las prácticas citadas, las prácticas comunitarias de producción y consumo de los alimentos se enmarcan en un microespacio con potencialidad en torno a la lucha simbólica. Ello invita a observar el grado de autopercepción que tienen los propios actores respecto a su situación y se traduce a escala regional en los ámbitos generados para la participación social.

Frente a las tensiones entre direcciones *desde arriba* y *desde abajo* al momento de abordar la autonomía local, el enfoque del territorio-acción (forma consciente del espacio) resulta crucial para analizar las formas en que se reproduce el sistema colonial sin colonias así como para comprender los alcances de la inclusión de (nuevos) actores en la región, entendiendo a esta última como un ámbito de identidad política.

## CAPÍTULO III

### LA INTEGRACIÓN REGIONAL FRENTE A LA (RE)EMERGENCIA DE ACTORES Y DESAFÍOS

*"[...] solo puede haber una identidad  
cuando es construida como diferencia"*  
Chantal Mouffe (2014: 24)

#### Introducción

En el transcurso del presente capítulo se procurará visibilizar la necesidad de desnaturalizar conceptos y campos de estudio teniendo en cuenta la variante contextual así como los impactos de las nuevas relaciones entre territorios y sujetos. Desde la visión de Porto-Gonçalves (2001: 208) “nuevos sujetos se insinúan instituyendo nuevas territorialidades” en razón que las identidades colectivas implican un espacio hecho propio por los seres que la fundan, implicando un territorio. Así, los procesos de desterritorialización y reterritorialización no han sido ajenos a los avances y retrocesos de los diversos proyectos de integración regional latinoamericanos. Las lógicas simbólicas construidas en los múltiples escenarios regionales han evidenciado la imposición de territorios objetivamente delimitados, entendiendo por este último al campo en el cual interaccionan fuerzas políticas y sociales en pos de construir una identidad regional. Para comprender dicha complejidad partimos de la concepción de Wallerstein (2005: 10) acerca que “la realidad social en que vivimos y determina cuáles son nuestras opciones no ha sido la de los múltiples estados nacionales de los que somos ciudadanos sino algo mayor que hemos llamado sistema-mundo”<sup>62</sup>. La matriz formada, a raíz de las dinámicas sostenidas entre Estados e instituciones, no ha sido ajena a conflictos y contradicciones como bien lo destaca el sociólogo y científico social estadounidense.

Por lo que se refiere a la construcción social –rasgo destacado del sistema-mundo- de espacios es preciso tener en cuenta el rol protagónico, aunque no excluyente, del Estado nación<sup>63</sup>. Es por medio de este que aún se diseñan las condiciones de *estar*, habiéndose apropiado del sentido de lugar. Esta apropiación desafía la generación de identidades alternativas. En efecto, al momento de repensar la integración de distintas regiones debiera pensarse en esquemas que se adecúen a las dinámicas actuales.

---

<sup>62</sup> El análisis del sistema-mundo como categoría de análisis, así como una nueva perspectiva para el estudio de la realidad social, se originó a principios de los años setenta. La escena para dicho análisis respondió a un determinado contexto previo en el que se presentaron cuatro debates principales que si bien no fueron nuevos ocuparon un lugar preponderante: el concepto de Centro-Periferia desarrollado por la CEPAL y la consiguiente elaboración de la Teoría de la Dependencia; los alcances del “modo asiático de producción”; los impactos de la transición del feudalismo al capitalismo así como el intercambio acerca de la “historia total”.

<sup>63</sup> En la actualidad la “sociedad de Estados” no se considera como el único fundamento viable para el orden mundial como si lo fue desde la argumentación realista respecto a las relaciones internacionales.

De esta manera, desde el ámbito de la teoría de la comunicación, Jesús Martín Barbero (2001) señala que en América Latina históricamente el espacio público se ha visto ligado, confundido o más bien subsumido en lo estatal. Esta preponderancia de lo estatal a la hora de pensar lo público puede comprenderse teniendo en cuenta los regímenes autoritarios desarrollados en la región así como en la precariedad de la sociedad civil, la invisibilización de las organizaciones territoriales de base sumado a la complejidad sociocultural. Sin embargo,

“lo público no abarca sólo las actividades estatales o directamente ligadas a actores políticos, sino también el conjunto de los actores nacionales e internacionales capaces de influir en la organización del sentido colectivo y en las bases culturales y políticas de los desempeños ciudadanos” (García Canclini, 1995: 192-193; Lattuada et al, 2012).

Del mismo modo, alejándonos de una justificación en base solo a la proximidad histórica, coincidimos con Luis Tapia Mealla (2006), Segato (2007) así como con Briones y Del Cairo (2015) acerca que la mirada o pensamiento etnocéntrico predominante en América Latina ha sido heredado y encarnado por los mismos colonizadores y colonizados. Es más, no podemos soslayar que muchos de los problemas que enfrentan los movimientos antiglobalización en la actualidad encuentran su origen mucho tiempo antes de que la palabra "globalización" comenzara a circular –hambre, enfermedades, guerras, imperialismo, colonialismo, esclavismo, género, medio ambiente, etc.- (Della Porta & Diani, 1999; Munck, 2007; Wallerstein, 2008).

Es así que la narrativa de la construcción de nación enlazada a la diferencia colonial supuso el establecimiento de fronteras culturales internas, generadoras del “otros internos” más allá de las fronteras político-administrativas formalmente instaladas. Aunque Briones (2005 citada en Briones y Del Cairo, 2015) señala que esas formaciones nacionales, tanto como las provinciales o regionales de alteridad, se anclan en economías políticas de producción de diversidad cultural. Dichas economías producen, a través de maquinarias diferenciadoras, estratificadoras y territorializadoras, geografías simbólicas de inclusión y exclusión selectiva para los distintos tipos de alteridades reconocidos, lo cual les habilita movilidades dispares en términos de trayectorias de identidad, subjetividad, ideas y aprendizajes.

Al respecto, Hettne y Söderbaum (2000)<sup>64</sup>, contrarrestando el modelo institucionalista neoliberal con el constructivismo social, afirman que aquellos elementos motivan la capacidad de agencia de los actores involucrados. Así, en el presente caso nos enfrentamos al hecho que, prácticamente en todos los países de la región, el campesinado se sitúan en los últimos renglones de la escala social, siendo objeto de múltiples violencias por parte de los grupos que detentan mayor poder (Wolf, 1966 citado en Durston, 2002), sin dejar de enfatizar los/as campesinos/as pertenecientes a etnias con un anclaje histórico basado en la matriz colonial que perdura.

Dicho escenario, sostenido sobre bases coloniales, es interpelado en la actualidad por las múltiples formas de organización y capacidad política de gestionar por parte de diversos agentes sociales del mundo ciudadano (movimientos sociales, sociedad civil organizada, organizaciones barriales, etc.). En su momento, Richard Falk (2002: 50) en su obra *“La globalización*

---

<sup>64</sup> Enfoque que se retomará al momento de analizar la integración regional desde el constructivismo.

*depredadora*” argüía, exageradamente para Hirst & Thompson (1999 citado en Munck, 2007), que “como marco organizativo autosuficiente para la vida política a un nivel global, el sistema de Estados está esencialmente agotado, que es historia”. Es decir, sin intención de incurrir en extremismos, en términos de procesos políticos globales se considera que la soberanía territorial se ve desafiada por interacciones hacia el interior de cada Estado que cobran un rol clave en el nuevo escenario mundial (Rosenau, 1992).

Se percibe una erosión del Estado-nación en dos sentidos: *desde arriba*, al perder poder y atributos por transferirlos a diversas entidades supranacionales –creciente regionalidad-; y *desde abajo*, en razón que comenzó a perder el monopolio de la fuerza al igual que la capacidad de supervisión, control de los asuntos de sus ciudadanos así como de regulación del conflicto social y del comportamiento dentro de su territorio. Pese a estos cambios, El Estado no se ha vuelto innecesario, obsoleto ni ineficaz sino que se encuentra transitando, hace más de dos décadas, una importante reestructuración en el contexto de regionalización (y globalización) frente a la compleja interacción con el mercado y la sociedad. Asimismo, los nuevos patrones de representación dentro de la sociedad civil –movimientos sociales, ONGs y redes transnacionales- surgen en respuesta a la crisis de los modelos de desarrollo Estado-céntricos y a la creciente globalización de la producción, comercio y finanzas (Offe, 1985; Della Porta & Diani, 1999; Jelin, 1999, 2001; Hettne & Söderbaum, 2000; Korzeniewicz & Smith, 2004; Tarrow, 2005; Yeates, 2005; Hobsbawm, 2007).

Frente a este marco, es conveniente preguntarse acerca de cuáles son las tensiones a las cuales está sujeto el Estado contemporáneo. En este sentido, continuar creando soluciones clásicas a desafíos actuales no representa un camino viable. “Las estrategias de apropiación de los recursos naturales del tercer mundo en el marco de la globalización económica se han reconfigurado en el marco del desarrollo sostenible” (Leff, 2004: 105). Es necesario, a los efectos de materializar el análisis propuesto, visibilizar las regularidades históricas y la sensibilidad frente a la dimensión cultural, política, social, ambiental, territorial, económica y cultural presentes en los movimientos sociales de la región latinoamericana. En este aspecto, se coincide con Zibechi (2006: 144) en que “los movimientos ponen en cuestión lo que tal vez sea la herencia más perversa de la modernidad: la relación sujeto-objeto” jerarquizando las diferencias como *valor* (Soares Da Silva, 2016a) en el seno del *Mundo Objeto* de Leff (2004). Pese a que algunos teóricos adviertan un cisma entre el Estado y la sociedad civil –lato sensu- hacia finales del siglo pasado, todo parece indicar que la interfaz –zona de intercambio entre dos o más sistemas- entre las instituciones estatales y la sociedad civil en América Latina y el Caribe, como en otras regiones, atraviesa vínculos socioculturales de todo tipo (Durstun, 2002).

Progresivamente, se comienza a pensar en la aproximación hacia una complementariedad del concepto mismo de integración según la cual

“integración regional puede definirse como un proceso por el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971 citado en Malamud, 2011: 219-220).

El hecho de pensar en los diversos regionalismos colabora con el planteo sostenido en el presente trabajo. Aquí, los microregionalismos deben considerarse si es que se desea construir

un proyecto regional que se relacione íntimamente con los fenómenos sociales desarrollados y desplegados en su espacio. Esta lógica se complementa con los regionalismos a nivel macro destinados a crear lazos transnacionales, escenario en el que el protagonista continúa siendo el Estado en forma excluyente. En referencia a América Latina, a inicios de la segunda década del presente siglo el académico Olivier Dabène (2012a: 41) expresó, a modo de balance, que el regionalismo latinoamericano se veía reflejado en el oxímoron: “consistencia a pesar de la inestabilidad, resistencia a pesar de la crisis”.

Desde esta óptica, se identifica la presencia de la materialidad del Estado a partir de pensar y demostrar las fronteras estatales y *lo estatal* como ámbito jurídico-político, cuya realización demanda proyectar soberanía, competencia y jurisdicción sobre un territorio con contornos o *borders* definidos así como el carácter arbitrario, históricamente contingente y disputado de las fronteras nacional-estatales en proceso de constante redefinición (Rosenau, 1992; Briones & Del Cairo, 2015). Así, la obra compilada por Fredrick Barth “*Los grupos étnicos y sus fronteras*”, publicada en la década del setenta, se enmarca en un período de grandes cambios en términos de los trazados de fronteras y sus reconfiguraciones y redefiniciones políticas, a saber: los procesos de descolonización y la creación o consolidación de espacios de integración de índole predominantemente económicos o militares que replantearon el trazado de fronteras y las competencias estatales, tales como la Comunidad Europea o los vinculados a nuestras regiones como el ALCA, el MERCOSUR, o la UNASUR (Briones & Del Cairo, 2015).

“Así desde la década de 1970, hemos transitado caminos teóricos deconstructivos y constructivistas de los Estados como nación y de los procesos de formación de grupo. Hemos estado legítimamente ocupados y preocupados por poner en contexto las políticas de la representación propia y ajena, las políticas de identidad, las de traducción y las políticas de reconocimiento. Hemos también debatido con la globalización como marco de esas políticas y como objeto de análisis que las produce como efecto. En esto, hemos problematizado con expectativas mayores o menores, según los casos, la internacionalización de las luchas y movimientos indígenas y las globalizaciones no hegemónicas o *desde abajo*. También hemos debatido extensamente si estábamos –globalización y neoliberalismo mediante– ante el ocaso o la redefinición de lo estatal y frente al reforzamiento o la emergencia de formas inéditas de identificación colectiva” (Briones & Del Cairo, 2015: 22).

Si se busca reformular el rol del Estado, la integración regional no puede evitar ser impactada en sus bases ya que dicho proyecto emergió frente al avance y profundización de la globalización<sup>65</sup>. Así, el “renacimiento” producido en el seno de los procesos de integración regional, a partir de los cambios del sistema internacional, enriqueció el debate acerca de los límites y oportunidades del regionalismo latinoamericano frente a los cambios provocados por la globalización neoliberal (Ruggie, 1998; Yeates, 2005; Dabène, 2012a; Stuhldreher, 2016; Briceño-Ruiz, 2018). Como bien lo expresa Hendrick Spruyt (1994, citado en Falk, 2002), en su momento los Estados triunfaron porque su lógica institucional, en el marco de sociedades modernas disciplinarias<sup>66</sup>, les confirió una ventaja a la hora de movilizar los recursos de sus sociedades

<sup>65</sup> Keohane y Nye (2009) perciben el regionalismo como una reacción a la política nacional así como una reacción ante la globalización. Es conveniente recordar que consideramos a la globalización no como entidad sino como un conjunto de relaciones que se presentan en nuestras actividades diarias (Munck, 2007).

<sup>66</sup> Aquí, Deleuze (1986: 51-52), parafraseando algunos postulados de Foucault en *Vigilar y Castigar*, advierte que “la disciplina no puede identificarse con una institución ni con un aparato, precisamente porque es un tipo de poder una

pese a reproducir, como legado del neoliberalismo, desigualdades territoriales y subordinación (Deleuze, 1986; García, Lampreabe & Rofman, 2010).

Al pensar en la integración regional como vía para promover un mayor desarrollo<sup>67</sup> no debe soslayarse que la participación activa<sup>68</sup> de todos los elementos de la sociedad –individual y colectivamente- actúa como medio y fin de dicha idea (Fassin, 2008). Consecuentemente, puede afirmarse la profundización de «doble movimiento»<sup>69</sup> propuesto por Karl Polanyi (2007) en su obra “*La gran transformación*”<sup>70</sup> ya que aún persiste la tensión entre el movimiento (principio del liberalismo económico), protagonizado por la expansión del mercado, y el contramovimiento (principio de la protección social/reacción «colectivista»), relacionado con la resistencia a la reificación de las principales dimensiones de la vida. Acerca de este último, el autor de origen austríaco expresaba que

“no se trataba simplemente del habitual movimiento de defensa generado por una sociedad que se enfrenta con el cambio, era más bien una reacción contra una dislocación que atacaba a todo el edificio de la sociedad y que sería capaz de destruir la organización misma de la producción que el mercado había hecho nacer” (Polanyi, 2007: 218).

Hoy, estamos frente al desafío de generar nuevos espacios en los cuales todos los actores intervinientes puedan volcar sus demandas y establecer mecanismos de diálogo activo, promoviendo herramientas de retroalimentación y de gestión reales para robustecer el tejido de una socialidad democrática regional<sup>71</sup>. De allí que logremos comprender la afirmación de Falk (2002) respecto a la pérdida de enfoque territorial por parte del Estado. Dicha merma se refleja en la (no) consideración de las fronteras nacionales por parte de activistas e integrantes de diversos movimientos sociales hacia el interior de los Estados. La porosidad de los Estados, pese a su vigencia como pilares políticos-normativos, permite visualizar sus alcances respecto a los proyectos de integración y cooperación sostenidos por ellos.

No obstante, a la hora de pensar en escenarios posibles frente al cambiante papel del Estado, se observan determinadas ideas y reformas que buscan que “el Estado responda mejor a las demandas territoriales y a las iniciativas transnacionales en apoyo a los derechos humanos y la democratización de las relaciones internacionales” (Falk, 2002: 73). En términos de superestructuras, Richard Falk descrea de la suficiencia de los planteos respecto a modelos de gobernabilidad a escala regional o mundial siendo imperioso una “nómina de los agentes

tecnología, que atraviesa todo tipo de aparatos y de instituciones a fin de unirlos, prolongarlos, hacer que converjan, hacer que se manifiesten de una nueva manera”.

<sup>67</sup> Se entiende que el desarrollo “es una empresa multidimensional para lograr una mejor calidad de vida para todos los pueblos. El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes del desarrollo sostenible que tienen una relación de interdependencia y se refuerzan recíprocamente” (A/RES/51/240).

<sup>68</sup> Declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo (1969).

<sup>69</sup> Para su conceptualización véase Polanyi (2007: 220). El término buscó explicar las relaciones organizacionales hacia el interior de la sociedad en la segunda mitad del siglo XIX.

<sup>70</sup> Publicada originalmente en el año 1944.

<sup>71</sup> Cabe caracterizar las diferentes prácticas de participación a partir de la oposición fundamental –señalada por Fassin (2008)- entre movilización y delegación. En la movilización el esfuerzo centra en obtener la participación directa de la población, mientras que la delegación se basa en la participación indirecta a través de agentes o comités. Debe tenerse en cuenta, enfatiza el autor, que dichas modalidades no son mutuamente excluyentes en un contexto dado, tampoco son homogéneas en sus fundamentos ideológicos ni en sus realizaciones prácticas.

potenciales del cambio” (p. 74). Sin embargo, partiendo de la distinción conceptual<sup>72</sup>, a partir de una vasta literatura disponible, entre gobernabilidad –ligado a la presencia de un poder (el Estado) y su jerarquía burocrática- y gobernanza observamos que, pese a su carácter polisémico, este último término ha ingresado en la arena teórica a fines del siglo XX. En su momento James Rosenau (1992)<sup>73</sup> advertía que algunas de las funciones de gobernanza comenzaban a ser realizadas por actividades que no se originaban con gobiernos.

Así, el concepto de gobernanza – entendida como “emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política” (Farinós Dasi, 2008: 12)- representa un cambio respecto a la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad. Ciertamente, al considerarse la gobernanza contemporánea<sup>74</sup> menos jerárquica o burocrática que los gobiernos tradicionales, se busca promover mecanismos de planificación colaborativa, coordinación, consulta de la comunidad y canales de acceso multinivel frente a la emergencia de nuevos agentes cuya forma predilecta de organización es la red (Rosenau, 1992; Della Porta & Diani, 1999; Munck, 2007; Soares Da Silva, 2016a, 2016b; Stuhldreher, 2018). Ello, claro está, se produce debido a que “a medida que la gobernanza comenzó a involucrar múltiples niveles territoriales, los manifestantes también comenzaron a desarrollar estrategias multinivel” (Della Porta & Diani, 1999: 45).

En función de lo planteado en esta tesis, cabe tener en cuenta los cambios producidos en el abordaje de la gobernanza regional sobre derechos sociales en diversas áreas, tal como lo afirma Riggiozzi (2014 citado en Riggiozzi & Tussie, 2018: 17), según quien:

“la región en tanto geografía y el regionalismo en tanto proyecto político debe ser entendido como herramienta fundamental para el ejercicio de la acción colectiva y para dar nueva expresión a modalidades de acción transfronterizo por medio de la (i) creación de nuevos marcos normativos que permiten estructurar no solo modelos de gobernanza nacional y regional en base a esos marcos normativos, sino también la estructuración de redes intergubernamentales y de expertos que encuentran sustento para su acción; (ii) la facilitación y/o redistribución de recursos materiales y de saberes en apoyo a las políticas públicas; y (iii) la habilitación de nuevas dinámicas de representación y diplomacia en la región y frente a actores externos”.

Atento a la aplicabilidad del concepto en el presente análisis, en el marco de nuevos o regenerados esquemas de integración regional, retomaremos su abordaje en los próximos capítulos considerándolo un desafío para los esquemas de integración tradicionales.

Ante la relevancia de diseñar un globalismo basado en los derechos humanos y el bien común, puede observarse la presencia en Vía Campesina y en la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC-VC) de características de globalidad –tipo de interdependencia- a saber: existencia de redes de conexiones que incluyen distancias multicontinentales y no sólo redes regionales (Keohane & Nye, 2009). En los próximos

---

<sup>72</sup> Véase Rosenau (1992). En su obra el politólogo estadounidense decía que la *gobernanza* implica un fenómeno más abarcador que gobierno. Abarca las instituciones gubernamentales, pero también subsume mecanismos no gubernamentales informales mediante los cuales las personas y organizaciones dentro de su alcance avanzan, satisfacen sus necesidades y cumplir sus deseos.

<sup>73</sup> Previamente, en marzo del año 1992 Rosenau y Czempiel publicaron *Governance without Government Order and Change in World Politic*, donde se menciona por primera vez la categoría de gobernanza en el marco de la disciplina de las relaciones internacionales.

<sup>74</sup> Cambio de paradigma materializado en la mayoría de los países a finales del siglo XX.

capítulos se identificarán los vasos comunicantes entre dicho movimiento global antisistémico y los espacios habilitados y reconocidos en el seno del MERCOSUR para la participación de los/as agricultores familiares campesinos/as e indígenas.

Dentro de este orden de ideas, el escenario regional viene a ser una caja de resonancia de la transición entre un modelo fenecido y la emergencia de un nuevo esquema surgido de iniciativas sociales desde los microespacios. Esta reaparición de ciertos actores revitalizados propone analizar el sentido del papel cooperativo del Estado y la necesidad de resituarlo. En consecuencia, Ariel García, Florencia Lampreabe y Alejandro Rofman (2010: 30) refieren a que “es preciso modificar paulatinamente pero sustancialmente los mecanismos actuales de vinculación entre los actores sociales”. Es así que se coincide con la visión de los/as autores/as respecto a que el Estado debe actuar como balanceador de un sistema de relaciones de poder altamente desigual; más aún si se tiene en cuenta que los Estados nacionales fueron un soporte fundamental para la relación agroindustrial, que en muchos casos se caracterizaban como programas de desarrollo “tripartitos” -campesinos-empresas agroindustriales-Estado- (Giarraca, 2002). Este escenario fue modificado a partir del acompañamiento de los organismos internacionales a los gobiernos de la región en pos de generar políticas vinculadas a la liberalización de sus economías.

Sin embargo, existe una vasta experiencia de inversión de sentido en los países de América Latina en razón de la crisis del Estado-nación como sujeto capaz de llevar a cabo la articulación de demandas y la representación de diversos intereses en el plano multiescalar. Precisamente, el elemento regional se visualiza como un aporte decisivo para la adaptación de los Estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial y a las necesidades de un nuevo orden (Schirm, 1999 citado en Stuhldreher, 2018).

De acuerdo con este último razonamiento, los mecanismos de integración regional, fundamentalmente los de corte intergubernamental –entre ellos, MERCOSUR-, no solo necesitan crear espacios de diálogo entre distintos actores sino promover mecanismos que busquen reducir la desigualdad territorial hacia el interior de cada uno de los países parte excediendo un esquema eminentemente discursivo y desprendiéndose de su espíritu originario que buscaba mantener la “integración” de las agriculturas campesinas a la expansión agroindustrial.

Por tal motivo, es preciso comprender que la relación entre territorio y poder es inherente al escenario multinivel (local, regional y global). El entorno continúa complejizándose si se considera que la globalidad es un fenómeno multidimensional. Si bien se ha asociado dicho término a la economía mundial, en el presente trabajo se ha resaltado múltiples facetas de la globalidad: ambiental, cultural, social, jurídica, económica, etc. De forma semejante, la CEPAL, en su Segundo Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (2018: 158), sostuvo que:

“el territorio es el punto de encuentro y elemento integrador de todas las dimensiones del desarrollo sostenible y marca una diferencia: permite desagregar, identificar patrones de distribución, reconocer situaciones de inequidad, diferenciar y ajustar las soluciones a un mismo problema en contextos geográficos distintos. En consecuencia, los datos referidos al territorio llegan a ser un insumo fundamental para orientar las decisiones y políticas públicas”.

Las diversas disputas por parte de distintos agentes sociales, integrantes de la matriz sociopolítica se reflejan en marcos ampliados, ya sea a escala regional o global. En suma, construyen en el marco de la *transnacionalización de las relaciones políticas* a causa de la globalización (Rosenau, 1992; Nicholson, 1998 citado en Della Porta & Diani, 1999; Ruggie, 2004; Tarrow, 2005; Munck, 2007).

En el caso bajo estudio, respecto a la formulación de nuevas maneras de habitar y trabajar la tierra, la sociedad rural interactúa con marcos ampliados buscando consolidar una capacidad de gestión propia. Es por ello que en el presente análisis el término globalismo se refiere a los lazos de re-existencia de las demandas de los agentes sociales subalternos o subalternizados por la fuerza meta histórica del fenómeno de la globalización neoliberal. Por otro lado, atento al sentido inherentemente excluyente de dicho fenómeno, coincidimos en la apreciación de Paiva (2014: 299-300) en el sentido que “la globalización expresa su mayor impacto en la vida de los pueblos indígenas, especialmente en la mujeres y los niños en Latinoamérica”. De manera análoga, activista del feminismo paritario indígena andino, advierte que dicha desigualdad se profundiza

“[...] cuando vemos el despojo sistemático de nuestras tierras, territorios y recursos naturales lo cual ocasiona la destrucción de nuestras comunidades [...] base material de nuestra identidad. Los Estados nacionales implementan nuevas políticas y leyes del régimen agrario constitucional y provocan, en la práctica graves daños a las tierras, territorios y recursos naturales de las Comunidades [...]. [Estas] dejan de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, violando [...] instrumentos internacionales, [...] aprobados por los [...] Estados [...]”.

Los Estados y otros actores no solo plantean como alternativa regular los efectos de la interdependencia tratando de gobernar la globalización (Della Porta & Diani, 1999; Yeats, 2005; Munck, 2007; Keohane & Nye, 2009) sino que algunos actores presentes en escenarios multinivel buscan generar ideas altersistema, antiglobalización, antisistema. Pese a la transformación y acción a escala global por parte de diversos agentes sociales además del Estado como entidad, es pertinente la afirmación de Barbero (2001: 79) en el sentido que:

“nos sigue siendo imposible habitar el mundo sin algún tipo de anclaje territorial, de inserción en lo local. Ya que es en el lugar, en el territorio, donde se despliega la corporeidad de la vida cotidiana y al temporalidad de la acción colectiva”.

Los particularismos, la construcción de memoria propia, la diversidad de cosmovisiones, la fragmentación, son aspectos propios de los localismos que representan otra herramienta de disputa frente a la globalización y a la asimilación cultural a los valores “universalistas” de Occidente así como un desafío para la articulación en el seno de los proceso de integración regional en el Cono Sur.

Ahora bien, se proponen algunos interrogantes que nos acompañarán de aquí al final del trabajo ¿cómo podemos rearticular el *ser* y el *deber ser* de la integración regional frente a las disparidades planteadas? ¿Desde qué lugares (re)construir condiciones materiales de gobernanza regional para la efectividad de las políticas? ¿De qué manera se desplegó la aparición de los movimientos sociales campesinos e indígenas en los principales mecanismos de integración y cooperación de la región con especial foco en el MERCOSUR? ¿Cómo recuperar el sentido de representación política de los microespacios en los procesos de integración regional teniendo

como referencia el período de auge y de declive de liderazgos regionales que contribuyeron a construir un regionalismo posthegemónico<sup>75</sup>?

### **3.1. Integración regional, regionalismo e identidad desde la perspectiva constructivista**

*“El regionalismo es una herramienta de gobernanza crucial para el amparo y el refuerzo de la soberanía de los Estados. En América Latina, ha sido así desde las independencias, cuando la región emergió como un espacio de identificación y defensa de los intereses comunes, y el regionalismo se convirtió en una plataforma para negociar y reforzar la autonomía frente a actores externos”.*

**Pía Riggiozzi (2020: 2)**

A partir del análisis de las vertientes teóricas en torno a la integración regional, a continuación se expondrán los principales rasgos del constructivismo que reflejan la relevancia de sus aportes para repensar canales de diálogo entre actores sociales y actores gubernamentales dentro de un proceso de integración.

La corriente referida postula que el propósito principal al que aspira cualquier proceso de integración regional consiste en la construcción de una identidad compartida, distinguiendo intereses de identidad, siendo el primero una construcción social en función de las identidades de los actores, entendiendo a las identidades como la base de los intereses. La integración regional, en este sentido, coincide en la visión sobre la edificación de identidades constructivas, definidas como: “una propiedad de actores intencionales que generan disposiciones motivacionales y de comportamiento” (Wendt, 1999 citado en Porcelli, 2013: 82).

Asimismo, los constructivistas entienden que los intereses, motivos, ideas e identidades de los actores no son exógenos en razón que son construidos socialmente por actores reflexivos, capaces de adaptarse a los desafíos impuestos por las acciones de otros y en contextos cambiantes (Ruggie, 1998; Hettne & Söderbaum, 2000).

Dos son los requerimientos exigidos por los constructivistas para considerar a una zona determinada como región: por un lado, la proximidad geográfica y, por otro lado, la interconexión espacial, cultural e ideacional y sus transformaciones (Amicci, 2012 citado en Dreon, 2016).

La materialización de estas dimensiones a escala regional, de la mano de la emergencia de entidades con dicho perfil, causó -en la primera década del presente siglo- una readecuación terminológica y del sentido mismo del fenómeno, definido a partir de ese momento como “regionalismo posthegemónico” (Riggiozzi y Tussie, 2012; Briceño-Ruiz, 2018; Riggiozzi, 2020). Esta propuesta buscó promover una alternativa superadora al paradigma del “regionalismo abierto”, enarbolado en la década del noventa, en el que se manifestaba una convergencia entre globalización y regionalismo, asociándose a estrategias de inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial (Clemente, 2016 citada en Stuhldreher, 2018).

---

<sup>75</sup> Véase Riggiozzi, & Tussie (2012).

Frente a la postura que sitúa al constructivismo como teoría sustantiva de las relaciones internacionales y política internacional existen matices, debido a que la opinión mayoritaria considera a dicha corriente, en todas sus variantes<sup>76</sup>, como un mero enfoque meta teórico o un marco analítico; ello es en razón que la pregunta de análisis fundamental que guía al constructivismo estructural-idealista es cómo los actores están socialmente construidos (Ruggie, 1998; Wendt, 1999 citado en Porcelli, 2013). Esta última particularidad de la corriente bajo análisis representa una visión compartida por autores que han pregonado por la reducción de la función de las teorías –de gran utilidad- y un mayor protagonismo de los conceptos los cuales tienen como misión apoyar los procesos decisivos. Los conceptos hacia el interior del constructivismo se ven convertidos en ideas que le otorgan racionalidad a la decisión (Dreon, 2016). Desde la perspectiva de Ruggie (1998), el constructivismo excede la dimensión teórica para situarse en el plano filosófico de las ciencias sociales, cuestionando la objetividad en la relación entre sujeto cognoscente y objeto conocido.

En este enfoque, el factor tiempo cobra especial relevancia por considerarlo un factor dinámico que repercute en el proceso de construcción social desarrollado por el constructivismo (Dreon, 2016). Pese a que la corriente constructivista se centra en el análisis de los cambios en las estructuras sociales mediante una capacidad explicativa, el constructivismo desde la perspectiva de Alexander Wendt (1999 citado en Porcelli, 2013) no considera que el cambio deba ser visto como de fácil concreción sino como un proceso. Esta perspectiva se corresponde a una matriz Estado-céntrica a raíz que considera los intereses del Estado como una parte importante de la estructura sistémica. Amado Cervo (2013: 161) destaca la importancia de los conceptos para los campos de estudios de las relaciones internacionales y, a raíz de ello, señala que aquellos “orientan, además, las diversas áreas de acción externa, sea del Estado, como agente de primera línea, sea de otros agentes sociales, internos, externos o conjuntos”.

La integración regional, desde la perspectiva constructivista, presenta indicios de una aspiración colectiva, una construcción, resultado de la interacción entre los agentes y las estructuras multinivel (local, regional, internacional) mediante las prácticas sociales (Roa Bastos, 1992 citado en Herceg, 2007; Wendt, 1999 citado en Porcelli, 2013; Cervo, 2013; Yeates, 2005).

Análogamente, al momento de abordar lugares dados y construidos en la región, en una dinámica de asignación y reconsideración de las identidades, “la tradición nos ha legado una geografía restringida y superficialmente verídica del continente sudamericano y de los pueblos” (Clastres, 2008: 135). No debe soslayarse la comunión entre las propuestas de la integración regional en clave constructivista con el sentido de emergencia de los movimientos sociales cuya acción colectiva también suponen, según lo afirmado por Tarrow (1997, 2005) –sin desconocer el aporte en el mismo sentido de Touraine (1985) y Melucci (1996)-, la puesta en escena de desafíos compartidos, la concepción de objetivos comunes, la potenciación de la solidaridad y el mantenimiento de la acción colectiva.

El anteriormente señalado regionalismo posthegemónico implicó la gestación de una nueva agenda basada en la cooperación y dio lugar a una nueva concepción sobre el regionalismo y su

---

<sup>76</sup> Véase Ruggie (1998) p. 881 y ss.

alcance multidimensional resignificando los esquemas de la gobernanza multinivel (Dabène, 2012a; Briceño-Ruiz, 2018; Riggiozzi, 2020). De todas maneras, se advierte frecuentemente que las reglas constitutivas, base institucional de toda la vida social, “like exclusive territoriality, are so deeply sedimented or reified that actors no longer think of them as rules at all” (Ruggie, 1998: 873). Estos lineamientos se evidenciará en los próximos capítulos a través de las marchas (y contramarchas) de los mecanismos de participación establecidos por el MERCOSUR en pos de la construcción de una *regionalización multidimensional* promovida por la sociedad regional y atento a las relaciones y fortalezas entre la región formal y real, entre actores estatales y no estatales (Hettne & Söderbaum, 2000).

En los siguientes apartados se revisará la retórica integracionista en perspectiva histórica para visualizar los avances y retrocesos en materia de inclusión de nuevos actores en su faz interna, fundamentalmente las movimientos de base campesino-indígenas, a la esfera regional y su efectiva participación en la construcción de la conciencia regional. Es decir, el principal propósito radicará en observar si las demandas y canales elegidos por dichos movimientos se corresponden con la articulación propuesta por parte del espacio regional en sus múltiples dimensiones: política-institucional, social, cultural y económica.

### **3.2. ¿Hacia una conciencia regional? Movimientos sociales campesino-indígenas como actores re-emergentes en la región: aproximaciones**

*“No es posible entender los movimientos políticos amplios si no consideramos las dinámicas locales por las que están pasando las [...] indígenas”.*  
**Rosalía Paiva (2014: 300)**

*“América Latina, entonces, es algo que pasa por el rodeo de pensar la construcción local de la forma primordial en cada uno de los países. Es un horizonte cultural histórico y territorial, un horizonte de síntesis”*  
**Luis Tapia Mealla (2006: 222)**

Didier Fassin (2008) señala que la participación, en perspectiva histórica, no es un fenómeno reciente. Así, enumera casos tales como la necesidad de organizar la mutualidad agrícola en sus diversas formas hacia fines de la Primera Guerra Mundial como estrategia política de la administración colonial francesa y británica así como el ejemplo de la definición de desarrollo comunitario presente en el texto de la Conferencia de Verano de Cambridge (1948), en el cual se señala la necesidad de promover la participación activa de la comunidad de manera espontánea o provocada. En relación a los movimientos sociales específicamente, tal como se los conoce hoy en día, hicieron su aparición en el siglo XVIII; su existencia obedecía a cambios estructurales asociados con el capitalismo, pero anteriores a la industrialización generalizada. No obstante, suele señalarse el siglo XIX como el momento en el cual se constituyen los primeros movimientos antisistémicos.

En efecto, los lineamientos propios de la historia política del sistema-mundo moderno/colonial en los siglos XIX y XX son representados en base a la dicotomía incluidos-excluidos. Este dilema político, desde la óptica de Immanuel Wallerstein, fue disputado en tres arenas: las

ideologías, los movimientos antisistémicos, y las ciencias sociales (Tarrow, 1997; Wallerstein, 2005, 2008). De hecho, “la dimensión internacional ha estado presente desde los inicios de los movimientos sociales modernos” (Jelin, 2003: 25-26) entre los cuales podemos mencionar: el movimiento sufragista de los años veinte y el feminismo más reciente; el ambientalismo; el indigenismo, los movimientos por los derechos humanos contemporáneos así como las diversas disputas de las organizaciones campesinas.

Respecto a América Latina, en el año 2001 Raúl Fonet-Betancourt (citado en Herceg, 2007) enfatizaba en que la diversidad originaria de la región y las múltiples territorialidades contemporáneas debería ser el eje de cualquier proyecto de unidad, cuestionando el legado del colonialismo como sistema de destrucción de las diferencias culturales. Al considerar que los movimientos sociales latinoamericanos han sido y son eminentemente territoriales se complejiza esta dinámica a partir de la creciente compresión espacio-temporal y a los intensos flujos transnacionales. A decir verdad, el sentido de lo local-nacional-global no ha sido constante (Della Porta & Diani, 1999; Tarrow, 2005; Yeates, 2005; Jelin, 2006; Bringel, 2017b).

De igual modo, la participación como movilización de la población presenta continuidades y discontinuidades a partir de la segunda mitad del siglo XX. En su momento Pierre Clastres (2008) señalaba que el hecho de hablar más que una posibilidad representaba un deber. En este marco, se debe tener en cuenta que es el Estado (susceptible de asumir múltiples dimensiones), desde sus formas primitivas, quien continúa representando la primera fuente legítima de la palabra. En relación a ello, se afirma que todo orden es de naturaleza hegemónico, siendo la expresión cabal de las relaciones de poder (Mouffe, 2014). Sin embargo, como se mencionara anteriormente, el vínculo poder-palabra no es ajeno a escenarios transformantes, a la pluralización de hegemonía según lo expresado por la filósofa y politóloga belga. En palabras de Clastres (2008: 131) “toda toma de poder es asimismo una adquisición de palabra”. Las nuevas instancias de representación, emergidas a partir del recrudescimiento del proyecto de globalización neoliberal, constituyen “un acuerdo paralelo de interacción política... centrado en las construcciones auto-conscientes de redes de conocimiento y acción por actores locales descentralizados, quienes cruzan las glorificadas fronteras espaciales como si no existieran” (Lipschutz, 1992 citado en Korzeniewicz & Smith, 2004: 103).

Al momento de analizar los cambios de las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas, uno de los más icónicos está representado por la diferenciación, en algunos países<sup>77</sup>, del campesinado, estableciéndose como un colectivo cada vez con mayor autonomía a partir de sus propios intereses sociales y una reconfiguración de la relación, hasta el momento existente, entre el poder y la palabra. No obstante, la identidad colectiva que los sitúa como actores no es un dato o una esencia sino el resultado de negociaciones, intercambios, decisiones y conflictos (Quijano, [1967] 2000a<sup>78</sup>; Melucci, 1996; Giarraca, 2002; Clastres, 2008). La vitalidad

---

<sup>77</sup> En este sentido, entendiendo la diversidad idiosincrática latinoamericana, en la afirmación se encuentra implícito que los objetivos, patrones de organización, métodos de acción, liderazgos así como los modelos de interpretación y participación política por parte de los movimientos campesinos e indígenas será situado y por ende, distintos entre sí. Sin embargo, tal como lo afirma Quijano (2000a: 171), ello “no contradice mayormente la naturaleza y la dirección de la tendencia en sus más vastos alcances”.

<sup>78</sup> La versión original de su obra se encuentra disponible en Lipset, Seymour Martin y Solari, Aldo (comps.) (1967). *Elites y desarrollo en América Latina*, pp. 254-308. Buenos Aires: Paidós.

adquirida y consolidada por los principales movimientos campesinos de la región desde mediados del siglo XX –precisamente a partir del inicio de la década de 1940- a la actualidad implica repensar las mismas estructuras vinculadas a la sociedad; principalmente el rol del Estado puesto en cuestión en la primera parte del presente capítulo y, en palabras de Pilar Calveiro<sup>79</sup>, erosionar dicho poder estatal a partir del entendimiento del poder de las resistencias. De esta manera, Aníbal Quijano ([1967] 2000a: 171) enfatiza en el cambio sustancial respecto al proceso autonómico de los movimientos campesinos latinoamericanos traducido en el desarrollo de

“la capacidad de identificar sus propios intereses, de construir estructuras organizativas para la defensa de ellos, de distinguir factores fundamentales incorporados a su situación social y, consecuentemente, los elementos de orientación que le permiten distinguir entre los intereses sociales y aquellos con los que se puede establecer un frente común de lucha para objetivos inmediatos”.

Este paulatino, pero sostenido, robustecimiento del campesinado como sujeto político, cultural y epistémico en la región evidenció cambios en relación a su misma lógica. A partir de la década de 1940 estamos ante un desprendimiento por parte de los movimientos campesinos de las lealtades localistas, tan arraigadas en la etapa anterior de la matriz de la historia social latinoamericana. Al decir de Wallerstein (2008), los movimientos sociales regenerados en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX han tenido receptividad a escala global por su fuerza e impacto social; pero además se advierte un activismo desplegado en la vida política y social hacia el interior de cada nación, reuniendo como rasgos particulares de su actuación y práctica discursiva novedad, complejidad, riqueza y diversidad. Un ejemplo de propuesta diversa por parte de dichos movimientos lo representan espacios como los generados por el Movimiento Sin Tierra (MST-VC) en Brasil o bien el MNCI-VC en Argentina; casos en los cuales la direccionalidad de las disputas no se encuentra subsumida en la posesión de tierras sino que la educación autogestionada ha sido un eslabón fundamental para su construcción. Aquí se observan los dos sentidos señalados por Jelin (2003) respecto a que a fines del siglo XX la dinámica local-nacional-global no es unidireccional sino que se presentan tendencias contradictorias: una hacia la globalización y la transnacionalización –ligada a fenómenos de escala planetaria-; mientras que por otro lado se presenta una revitalización de la localidad y la reafirmación de raíces ancestrales.

El análisis realizado en el presente trabajo de investigación parte de la premisa de considerar a dichos movimientos no solo como sujetos políticos autónomos sino como los encargados de haber establecido nuevos y múltiples canales de participación y organización adecuados para generar espacios de integración, cooperación y diálogo multinivel a partir de ejes puntuales, a saber: reforma agraria, la lucha por la tierra, reivindicaciones étnicas-identitarias, comercio justo, educación popular<sup>80</sup> y soberanía alimentaria. En relación a los movimientos rurales (indígenas, campesinos y sin tierra), el caso de los sin tierra se torna particularmente interesante

---

<sup>79</sup> Conversatorio “Resistir al Neo-liberalismo” a cargo Pilar Calveiro el día 19/2/2020 en la Universidad Nacional de La Plata.

<sup>80</sup> Al respecto, Raúl Zibechi (2006) afirma que la intencionalidad pedagógica impresa en las acciones, espacios y reflexiones de los movimientos sociales, convirtiendo a estos en sujetos educativos, es un cambio de sentido trascendente.

desde el momento que instalan un debate acerca de la conveniencia de trabajar de forma cooperativa, venciendo, por momentos, la inercia individualista propia de la historia de los campesinos y logrando establecer nuevos temas como los cultivos sin agrotóxicos y la no producción de transgénicos. De esta manera, se establece un contrapunto respecto a la intermediación capitalista repensando lo político a partir de la constitución de un “nosotros”, de identidades colectivas (Touraine, 1985; Melucci, 1996; Della Porta & Diani, 1999; Jelin, 2003; Zibechi, 2006; Mouffe, 2014).

Asimismo, teniendo en cuenta la herencia, el espíritu e historicidad de los movimientos antisistémicos del mundo post revolución mundial de 1968<sup>81</sup>, su sentido simbólico y la influencia histórica para la región del desarrollo de subjetividades colectivas rurales en México, el Congreso Indígena de 1974<sup>82</sup>, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, momento este último considerado una bisagra en la historia de los pueblos indígenas. A partir de este encuentro, en el que participaron indígenas tzotziles, tzeltales, choles y tojolabales, las demandas culturales se empiezan a añadir a las demandas campesinas de una distribución agraria más justa. De esta manera, frente a la cambiante frontera político-identitaria entre el/la indígena y el/la campesino/a, se comienza a visibilizar un emparentamiento no solo de las disputas vinculadas a la “cuestión agraria” sino de nuevos paradigmas de actuación por parte de los movimientos antisistémicos. Armando Bartra (2005) piensa que quienes se identifican como originarios y quienes se dicen campesinos si bien pueden enfatizar aspectos distintos de la problemática rural y operar circunstancialmente con tácticas diferentes, en verdad son las dos cabezas de un águila bifronte, las caras simétricas de una misma moneda rural. Así,

“La condición indígena y la condición campesina son dos facetas de una misma realidad social, compartida con diferentes énfasis por la enorme mayoría de los trabajadores rurales, de modo que las banderas autonomistas de los originarios y las reivindicaciones justicieras de los pequeños agricultores, lejos de ser excluyentes son complementarias y, de la misma manera, la preocupación por el autoabastecimiento y el intercambio local no está peleada con el activismo en mercados mayores. El hecho de que los campesinos organizados busquen imponer reformas en el sistema no es renuncia a la utopía, y el que los indios en lucha se afilien al altermundismo no significa que, aquí y ahora, no demanden mejores condiciones de existencia”.

Si bien el desarrollo agrario latinoamericano y las formas de acción colectivas asociadas a él han transitado varios períodos, nos limitaremos a esbozar los principales rasgos de la tercera etapa (1970-2000) desde la perspectiva de Quijano ([1967] 2000a), Piñeiro (2004) y Hobsbawm

---

<sup>81</sup> En la historia de los movimientos antisistémicos se remarca el año 1968 para denotar que en esa época en Estados Unidos, en Francia, en Italia, en México, en Checoslovaquia o en Japón no se luchó solamente en contra del sistema-mundo existente, en contra de la economía-mundo capitalista sino también en contra de los antiguos movimientos antisistémicos que ya habían llegado al poder (Wallerstein, 2008). Análogamente, los nuevos sujetos no buscan retomar legados de los movimientos sociales de los setenta –sin desconocer su relevancia– sino promover caminos propios pero sobre todo distintos a partir del trazado de otras genealogías (Zibechi, 2006; Hobsbawm, 2007; Wallerstein, 2008; Hernández Castillo, 2014; Bringel, 2017b).

<sup>82</sup> No obstante, Rosalva Aída Hernández Castillo (2014: 281) precisa que “aunque los trabajos académicos sobre el movimiento indígena de esta época no mencionan la participación de las mujeres, sabemos por testimonios de participantes que ellas fueron las encargadas de la ‘logística’ de muchas de las marchas, plantones y encuentros que documentan esos trabajos. Este papel de ‘acompañamiento’ las seguía excluyendo de la toma de decisiones y de la participación activa en sus organizaciones; sin embargo, les permitió reunirse y compartir experiencias con mujeres indígenas de distintas regiones del Estado”.

(2007). De esta manera, a partir del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) sostenido desde la década del treinta, y frente al estancamiento del proceso, la década del setenta asume otros matices vinculados íntimamente con un creciente proceso de liberalización económica así como medidas atinentes a la desregulación estatal, impactando sensiblemente en las matrices productivas de los países de la región. En base a lo plasmado, la profunda transformación en el escenario político y económico en América Latina a partir de la década del ochenta -debido a la recuperación de la democracia y la profundización proceso de apertura y liberalización comercial ya mencionado- nos sitúa en un contexto sumamente desfavorable para los sectores sociales vinculados al campo en términos de acción colectiva. Ante este cuadro de situación

“Uno de los aspectos más relevantes de este nuevo modelo es la sobredeterminación de lo económico por sobre lo político y lo social, y fundamentalmente el sentimiento de impotencia frente a las condiciones macroeconómicas de inserción internacional, la creencia en la autonomía de la economía en relación a las políticas, la sensación de ajenez que produce en los sujetos individuales y colectivos, y un sentimiento de incertidumbre y angustia provocado por la pérdida de referentes y horizontes de creencias más o menos previsibles.

"[...] Otros de los rasgos de la globalización económica es el surgimiento de las cadenas agroalimentarias mundiales [...] la uniformización de las pautas de consumo, y los cambios institucionales y organizacionales" (Piñeiro, 2004: 43-44)

Bajo esta lectura, Botto (2014) señala la pérdida de significación social, además de económica, por parte de diversos movimientos sociales y su retracción hacia los microespacios por ellos habitados; basta con referirnos a la disminución, en términos relativos, de la población rural pasando de ser un 50% en la década del sesenta a solo un 30% en la década del ochenta y apenas un 28% en la década del noventa (Piñeiro, 2004). Sin embargo, no todos los movimientos de base rural fueron impactados de la misma manera por la realidad señalada. Algunos movimientos y organizaciones asumieron modalidades distintas a la defensiva, sostenida hasta el momento. El repliegue producido fue producto del imaginario social establecido en el marco de la globalización, el entramado neoliberal y la mutación del capital<sup>83</sup>. Atento a la dinámica de inclusión/exclusión planteada es comprensible, expresa Rosalva Aída Hernández Castillo (2014: 285), “que en ciertas etapas de los movimientos sociales se desarrolle un discurso esencialista que idealice lo ‘propio’ y [estereotipe] y excluya lo ajeno”<sup>84</sup>. La historia, continúa precisando la antropóloga mexicana,

“ha mostrado que estas estrategias solo sirvieron para aislar a los movimientos y cancelar las posibilidades de alianzas políticas. En respuesta al racismo y la descalificación de sus demandas autonómicas, el movimiento indígena ha tendido a enfatizar los aspectos positivos de sus culturas como sobrevivencias milenarias, a partir de descripciones ahistóricas de las mismas”.

---

<sup>83</sup> En nuestro continente, afirma Claudia Korol (2007: 228) “la derrota del sandinismo y la frustración de las expectativas sobre una revolución centroamericana, así como el cuadro continental post dictaduras, afirmaron la sensación de triunfo mundial del capital, que se reforzó con la ofensiva ideológica conservadora asociada a los contenidos del Consenso de Washington.

<sup>84</sup> Cabe mencionar los casos del movimiento negro, el movimiento feminista en sus primeras etapas del radicalismo segregacionista así como los movimientos campesinos, previo a las últimas dos décadas del siglo XX, frente a las reivindicaciones indígenas en el ámbito rural.

Frente a esta necesidad de repensar los lenguajes predominantes y su injerencia en los diversos espacios nos parece apropiado traer a colación la acentuación de Ricardo Salas (2007) en los efectos inscriptos por el proyecto globalizador, especialmente vinculados a un solo modo de producir, competir y consumir. Más allá del marco de una mayor politización de las disputas campesinas en la región a partir 1940 y su evolución, es a partir de mediados de la década del noventa el momento en el cual surge una ola de movimientos globales que forman el denominado «movimiento altermundialista» que está signado por una contestación al neoliberalismo<sup>85</sup> y, fundamentalmente, por una regeneración de los movimientos sociales territorializados indígenas y campesinos así como la generación de redes transnacionales de incidencia política. Todo ello en el marco de un proceso contemporáneo de reconfiguraciones de los internacionalismos y de las dinámicas de internacionalización de las luchas sociales.

Precisamente, los principales hechos políticos ocurridos en la región en dicho período han contado con la participación de los movimientos sociales, fundamentalmente los integrados por los habitantes del *subsuelo*, del *sótano*, de la *Zona del No Ser* (Zibechi, 2006, 2008; Grosfoguel, 2011). La distinción entre la zona del ser y no-ser no es un lugar geográfico específico, puntualiza Grosfoguel (2011: 99), sino

“una posicionalidad en relaciones raciales de poder que ocurre a escala global entre centros y periferias, pero que también ocurre a escala nacional y local contra diversos grupos racialmente inferiorizados. Existen zonas del ser y no-ser a escala global entre centros occidentalizados y periferias no-occidentales (colonialidad global) pero también existen zonas del ser y no-ser tanto en el interior de los centros metropolitanos como también dentro de las periferias (colonialismo interno). La zona del no-ser dentro de un país sería la zona del colonialismo interno”.

El término “movimientos antiglobalización” se debe a sus oponentes y tuvo su plataforma fundante en las protestas llevadas a cabo durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle<sup>86</sup> (noviembre de 1999). El Movimiento por la Justicia Global (MJG) se dio a conocer en dicho marco y representa, junto a la Alianza Social Continental (ASC)<sup>87</sup>, un ejemplo de acción colectiva transnacional. Según un análisis del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), las movilizaciones producidas en Seattle podrían representarse en grupos de acuerdo al eje planteado, a saber: “movimiento contra la deuda”, “movimiento del impuesto a las transacciones”, “movimiento anticorrupción” y, por último, dos movimientos inherentemente vinculados; nos referimos al “movimiento de comercio justo” y “movimiento para cambiar las reglas del comercio internacional” (Ghimire, 2005; Mejido Costoya, 2007).

---

<sup>85</sup> Korol (2007) recalca que bastaron dos décadas de políticas neoliberales para que los pueblos comenzaran a expresar en América Latina el hartazgo frente a sus consecuencias: la devastación de la naturaleza, la superexplotación de los trabajadores y trabajadoras, la pérdida de derechos sociales, la precarización de todas las formas de trabajo y de vida, la exclusión de amplias franjas de la sociedad, el refuerzo de los fundamentalismos conservadores, las invasiones y guerras, las opresiones culturales, diversas formas de genocidio, la corrupción en distintas esferas de la gestión política y económica, la degradación de una parte de la humanidad, sostenida por debajo de los límites mismos de la sobrevivencia a través de políticas de asistencialismo y de control social, la criminalización de la pobreza y la judicialización de la miseria.

<sup>86</sup> Véase: Rosenau (1992), Sader (2001), Amin (2001), Korzeniewicz & Smith (2004) y Munck (2007).

<sup>87</sup> Alianza formalizada en el año 1997 con un espíritu crítico frente a las negociaciones del ALCA promovidas entre 1997 y 2005 buscando establecer un modelo alternativo de integración.

El sostenimiento de dichas protestas dará lugar posteriormente a la contracara del “espíritu de Davos” –vinculado a la retórica neoliberal del libre comercio de mercancías y capital-; nos referimos a la constitución del Foro Social Mundial<sup>88</sup> (FSM) bajo el eslogan “*Otro mundo es posible*”. Asimismo, los acontecimientos de Seattle trajeron el tema de la “gobernanza global” a la escena principal terminando de consolidar la transformación del mapa espacial característico del mundo político internacional tradicional; de aquí en más el lema sería “¡No globalización sin representación!”, como se exigió en 1999 (Ruggie, 2004; Munck, 2007).

Estos avances y logros sostenidos por los movimientos -fundamentalmente a partir del “espíritu de 1960” en base al postulado «*Pensar globalmente, actual localmente*»- buscan promover alternativas al mundo hegemónico impuesto sobre las bases del capitalismo-imperialismo-mundialización por medio de las denominadas prácticas contrahegemónicas –no pasivas- mediante las cuales se busca crear un nuevo orden que resignifique las instituciones sociales y reconfigure formas de territorialización alternativas (Munck, 2007; Mouffe, 2014; Hocsman, 2015).

Según la perspectiva de Raúl Zibechi (2006: 124) “diferentes y diversos porque así son los suelos y culturas que los ayudan a nacer, y así son las mujeres y los hombres que les van dando forma”. Si bien los movimientos sociales emergentes en la región -movimiento obrero, movimientos campesinos, movimiento verde, movimiento de mujeres, etc.- carecen de cierta estructura interna y coherencia, se caracterizan por vincularse como reacción a las lógicas imperantes y no como resultado de algún tipo de necesidad institucional u organizativa. En este contexto, y con referencia particular a las últimas dos “categorías” de movimientos sociales señaladas, se relacionaron a partir de “campanas/coaliciones/movilizaciónes masivas” debido a la proliferación de acuerdos comerciales en el contexto regional integración (Mejido Costoya, 2007).

De esta manera, los problemas de los campesinos y de los indígenas de América Latina vuelven a ocupar un espacio importante en la agenda política internacional a partir de acciones cada vez más coordinadas, complejas y públicas<sup>89</sup> teniendo como premisa una manera-otra de relacionarse con el territorio (Tarrow, 1997; Giarraca, 2002; Zibechi, 2006; Bringel, 2017a; 2017b; Pleyers, 2018) dentro de los cuales se encuentra Vía Campesina<sup>90</sup> (VC) -integrante, a su vez, del MJG- y su traducción regional, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones

---

<sup>88</sup> El Foro Social Mundial (FSM), iniciado en el año 2001 en Brasil, es el mayor encuentro de la sociedad civil para encontrar soluciones a los problemas de nuestro tiempo. El FSM reúne en cada una de sus ediciones a miles de participantes en más de un millar de actividades (talleres, conferencias, espectáculos artísticos) sobre diversos temas (desarrollo social, economía solidaria, medio ambiente, derechos humanos, democratización).

<sup>89</sup> Muestra de ello son las acciones llevadas a cabo por el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, la rebelión de los indígenas en Chiapas en 1994, la emergencia de Vía Campesina así como los levantamientos de los campesinos en Ecuador y Bolivia.

<sup>90</sup> Como lo mencionáramos en el primer capítulo la Vía Campesina es un movimiento internacional que agrupa a 181 organizaciones que representan 200 millones de campesinos/as, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de 81 países de África, Asia, Europa y América. Un grupo de representantes campesinos – hombres y mujeres – de cuatro continentes formaron La Vía Campesina en 1993, en Mons, Bélgica. En ese momento, las políticas agrícolas y empresas eran cada vez más globalizadas, y los campesinos y pequeños agricultores necesitaban desarrollar una visión común y luchar para defender esa visión. Organizaciones de agricultores a pequeña escala también querían ser escuchados y participar directamente en las decisiones que afectaban sus vidas.

del Campo<sup>91</sup>. Así, según el testimonio de Adolfo Farías, integrante del MoCASE-MNCI-VC, si bien Vía Campesina es una instancia de articulación que agrupa a movimientos campesinos de los cinco continentes, la “lucha en este marco va dirigida, específicamente, contra el modelo de agronegocios, contra las transnacionales” (Farías, 2010: 59). Asimismo, Bringel (2017a) recupera el término *internacionalismo complejo* de Sydney Tarrow y Donatella Della Porta (2005 citado en Bringel, 2017a: 32-33) para nominar el escenario en el que

“[...] actores sociales, proyectos políticos y repertorios de movilización forjan espacios de convergencia, demandas, identidades y formas de difusión cada vez más imbricadas y transversalizadas. Se produce un cambio generacional, íntimamente ligado a una revolución tecnológica, que permite una dinámica de intercambio local/nacional/global más constante y rápida, y que conduce a un solapamiento de militancias entre diferentes colectividades, redes e iniciativas que generan vínculos de múltiples pertenencias e identidades más flexibles”.

En el campo de la investigación por parte de las ciencias sociales y económicas, en el contexto latinoamericano la discusión acerca de la globalización se ha focalizado en un diagnóstico eminentemente macroestructural relacionado al “desmantelamiento de los mecanismos nacionales para proteger a las víctimas de la economía de libre mercado global frente a los costes sociales” (Hobsbawm, 2007: 566). Esta lectura parcializada, en palabras de Salas (2007; 2015), ha contribuido no solo a una mayor invisibilización de diversas resistencias culturales de comunidades humanas sino a cristalizar un enfoque represivo-disciplinador del proceso económico imperante respecto a la inhibición de disputas y subjetividades reemergentes tales como las referidas a los movimientos sociales, pueblos indígenas o mismo las propias de las clases populares. Es conveniente retomar una de las lógicas de producción de inexistencia según Boaventura de Sousa Santos mencionadas en el primer capítulo. El sociólogo portugués afirma que “la no-existencia es producida siempre que una cierta entidad es descalificada y considerada invisible, no-inteligible o desechable. No hay por eso una sola manera de producir ausencia, sino varias” (De Sousa Santos, 2010: 37).

En consecuencia, hay que reconocer que “incluso cuando emerge una categoría local que pretende desafiar los valores sociales que promueve el paradigma desarrollista, corre el riesgo de ser fagocitada separándola de su matriz original y recontextualizándola en los términos dominantes de ese paradigma” (Mignolo, 2003; Briones & Del Cairo, 2015: 32). No solo eso, sino que los movimientos sociales se diferencian de los grupos de interés y los partidos políticos -más allá de adquirir esta última estructura en ciertos casos- en razón que carecen de los recursos estables tales como dinero, organización o acceso al Estado. En otras palabras, sin tales recursos, y dado que representan a grupos nuevos o carentes de representación, los movimientos recurren al desafío colectivo para convertirse en el punto focal de sus seguidores y atraer la atención de sus antagonistas y terceros (Touraine, 1985; Offe, 1985; Melucci, 1996; Tarrow, 1997).

---

<sup>91</sup> Es conveniente recordar que la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC-Vía Campesina) es una instancia de articulación continental con más de 25 años de compromiso constante con la lucha social, representando a movimientos campesinos, de trabajadores y trabajadoras, indígenas y afrodescendientes de toda América Latina. También lucha por los derechos humanos, económicos, culturales, sociales y políticos de los pueblos en la defensa de la producción y vida campesina (Fuente: <https://cloc-viacampesina.net/que-es-la-cloc-via-campesina>).

Es por ello que, en esta tesis, se analizará si efectivamente procesos de integración regional en la subregión de la talla del MERCOSUR han generado, en su devenir histórico, espacios concretos receptivos de propuestas de desarrollo “*desde abajo*”. Es decir, ideas de desarrollo alternativas a las establecidas por los Estados y gestionadas desde sus márgenes. Asimismo, se identificará en qué medida el voluntarismo estatal, predominante en las propuestas de integración en la región, ha buscado y promovido mecanismos de ruptura de las fronteras internas generadas por lo que Segato (2007: 29) denomina las *formaciones nacionales de alteridad*, es decir “representaciones hegemónicas de nación que producen realidades”. Al considerar las idiosincrasias nacionales, estima la autora, la matriz de nación es la que genera la matriz de alteridades, a partir de la imaginación de las elites.

Como resultado, al momento de advertir las fuerzas centrífugas y centrípetas que son parte de la dinámica de todo proceso de integración, inherentemente histórico, la línea de investigación busca poner de manifiesto la oposición, muchas veces radical, entre las emergencias de subjetividades localizadas frente a lo que Segato (2007) nomina como identidades politizadas que circulan por circuitos globales acabando por captar y reformatear la retórica propia de los actores locales. De cualquier modo, se estima que dicha lógica no es acompañada por todas las identidades políticas por igual en razón que no todos los movimientos campesinos e indígenas han tenido eco en la esfera subregional. Este aspecto será desarrollado pormenorizadamente en los próximos capítulos, al momento de analizar las actuaciones de las identidades políticas colectivas vinculadas a lo rural en las Cumbres Sociales del MERCOSUR así como sus participaciones en la REAF. En suma, no todos los actores están en igualdad de condiciones para inscribir o promover el reconocimiento de sus demandas comunes.

Al igual que se mencionara anteriormente, comprender que los procesos de integración regional actúan como caja de resonancia de las dinámicas desarrolladas en el ámbito subnacional, nacional y global coadyuva a visibilizar dos cuestiones: en primer lugar, desde un enfoque *desde arriba*, los mecanismos regionales y subregionales de participación ideados para los movimientos y organizaciones sociales no son ni han sido receptores de demandas comunes atento a las diversas realidades campesino-indígenas presentes en la región<sup>92</sup>; en segundo lugar, no todos los movimientos sociales evalúan positivamente las estructuras elitistas-burocráticas presentes en todo proceso de integración regional, más aún cuando los mismos han llevado consigo, desde su faz primigenia, un marcado rasgo intergubernamental y aperturista.

La articulación de las demandas representa siempre un trabajo político que puede generar espacios comunes de concertación o profundizar las tensiones a partir de la consolidación de las asimetrías entre los distintos actores intervinientes. La propuesta analítica del presente trabajo radica en explicitar dichas cuestiones preliminares, las mismas serán abordadas en profundidad a partir del próximo capítulo. No obstante, se enfatiza en que las transformaciones políticas,

---

<sup>92</sup> Entre los diversos temas que han sido plasmados en los organismos regionales encargados de velar por la promoción de la agricultura familiar campesina e indígena podemos mencionar: políticas de acceso a tierra y reforma agraria; gestión de riesgos en la agricultura, seguro agrícola y cambio climático; perspectiva de género en las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar; políticas de afinamiento de la juventud rural, el joven rural como emprendedor y líder social; sistemas financieros rurales; financiamiento y políticas de acceso al crédito para la agricultura familiar; asistencia técnica y extensión rural; desarrollo territorial rural; ordenamiento territorial así como la agricultura familiar frente a las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional

económicas y culturales en las últimas tres décadas han complejizado la visión respecto a la globalización –distanciándose de las perspectivas lineales-, sus impactos y los escenarios que debieron reformularse para adecuarse a los nuevos tiempos, entre ellos la influencia recíproca entre los estilos de vida de diversas identidades colectivas existentes en los Estados del MERCOSUR.

Al mismo tiempo, frente a la reconfiguración del esquema latinoamericano reciente, los procesos de liberalización comercial desplegados a fines del siglo XX dejaron resabios en el campesinado. Es en este ámbito donde los (nuevos) movimientos sociales<sup>93</sup> se revitalizarán a partir de un proceso de construcción de alianzas a nivel regional y global –«*internacionalismo campesino/transnacionalismo local*» (Tarrow, 2005; Munck, 2007)-. A partir de este momento se observan intentos por construir una integración regional *desde abajo o espontánea*, la cual buscaba: por un lado, fomentar propuestas de integración alternativas a las existentes, como lo fue el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)<sup>94</sup>; mientras que por otro lado se instó a opacar la agenda de liberalización neoliberal fenecida en el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la IV Cumbre de las Américas en el año 2005; propuesta que significaba, en palabras en Gudynas (2004: 185), “una erosión sobre la soberanía de cada nación, así como limitaciones a una democratización de las políticas de desarrollo”.

Pese a lo logrado, Botto (2014: 192,194) afirma que dicho proceso emancipador fue “el principio de una crisis de identidad interna de estos movimientos antiglobalización”. Según la autora, muchas de las organizaciones de la sociedad civil que conformaron esta coalición comienzan a debatir su apoyo a los procesos de integración subregional en razón que “la democratización del actual orden global sigue siendo un desafío”. A ello se suma una vertiente funcional referida a la internacionalización de diversos sectores que deciden integrarse con el principal propósito de imitar el mismo patrón de consumo de los países desarrollados sin resignificar su matriz productiva ni buscando readecuar los lazos de las políticas nacionales-regionales respecto a los movimientos sociales de base.

Se comienza a advertir una de las claves a la hora de desentrañar los ejes de análisis planteados. A tal fin, se observan distintas estrategias, características e intensidad de la acción política desde los márgenes así como diversos posicionamientos asumidos por movimientos sociales de la región en las últimas décadas: movimientos que rechazan cualquier colaboración o apoyo del Estado; otros que mantienen prudentes distancias del Estado pero reciben diversos tipos de sostén estatal, y por último, movimientos se han incorporado al entramado institucional, con la esperanza de transformarlo o de fortalecerse a través del mismo. A ello debe sumarse la diversidad en términos organizativos, transitando desde espacios con distintos grados de

---

<sup>93</sup> Véase De Sousa Santos (2001, 2006, 2010), Touraine (1985), Offe (1985) y Munck (2007).

<sup>94</sup> Fundada en el año 2004 es una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación, que tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas. Es, además, una alianza política, económica, y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos que la integran.

horizontalidad hacia formas organizativas más jerárquicas –más o menos flexibles- (Zibechi, 2006; 2008).

En una de las entrevistas realizadas para la presente tesis, el último Alto Representante del MERCOSUR, Florisvaldo Fier<sup>95</sup>, advertía acerca de la disparidad, teniendo en cuenta el abanico del MERCOSUR ampliado, en relación a la coherencia y unidad de los movimientos sociales en Bolivia en detrimento de los demás a la hora de interactuar en el bloque subregional. Así, al momento de contextualizar el escenario a partir del inicio del nuevo siglo se observa una reconfiguración de la territorialidad del conflicto y la agudización de ciertas modalidades confrontativas en desmedro de las protestas demostrativas aparecen como signos distintivos (Seoane & Taddei, 2003, 2004; Seoane, 2006).

De ahí que María Teresa Zegada<sup>96</sup> subraye, en la entrevista realizada para el presente trabajo, un diverso y variable nivel de incidencia de las demandas de los movimientos sociales en el Estado según la dinámica propuesta por cada movimiento en la región. Los movimientos que tienen demandas muy puntuales logran su cometido afirmó la entrevistada. Igualmente, señala que hay demandas que se limitan al ámbito local, con un lugar propio desarticulándose una vez logrado el objetivo. Son las redes, según la visión de Zegada, las que han permitido la articulación entre los diversos movimientos. En muchos casos se ha dejado de lado el particularismo para fortalecer las demandas a nivel macro. La incidencia de esta articulación es mayor y es la propia concepción del Estado la que se disputa. En la reflexión de la académica entrevistada se reafirma la confrontación del universalismo, señalado por Immanuel Wallerstein (2005), como un tema inherente al sistema-mundo moderno, uno de sus logros.

Así, más allá de la multiplicidad de sentidos, la cristalización del universalismo ha implicado el afianzamiento de reglas generales por sobre las preferencias particulares en la mayorías de las esferas presentándose una nítida clasificación jerárquica global dentro del mundo moderno. Respecto a la clasificación jerárquica étnica cobra un tinte particularmente local, pero en cada país, existe una etnia dominante sobre las otras. Sin embargo, estas clasificaciones se ven igualmente impactadas por la matriz colonial explicitada desde los primeros análisis de este trabajo a los cuales remitimos.

Por su parte, Pilar Calveiro<sup>97</sup> afirma, en relación a las luchas indígenas en algunos países de América Latina, que hay una nueva potencia en la reemergencia de dichas disputas. La búsqueda de la autonomía de ciertos colectivos no se relaciona necesariamente con la autarquía, ya que en los casos por la autora señalados no se plantea la separación del Estado. Por su parte, Zibechi (2008: 91), en coincidencia con Wallerstein (2008), asume que “la no-estatalidad de la acción política abre la caja de Pandora. Luchas sin Estado, y no contra el Estado; pensar sin

---

<sup>95</sup> Entrevista efectuada el 14/7/2020 al ex Alto Representante del MERCOSUR en el período 2015-2017. Florisvaldo Fier es médico pediatra y servidor público. Ex diputado federal por el PT en Paraná (1999 – 2015) y ex presidente del Parlamento del MERCOSUR (2008 – 2009). En su momento fue propuesto inicialmente por el gobierno brasilero y aprobado por unanimidad por todos los miembros plenos del bloque (Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela).

<sup>96</sup> Entrevista efectuada el 20/1/2020 a la académica María Teresa Zegada Claire en su carácter de investigadora y Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina (PROSPAL). Sus líneas de investigación se refieren a los movimientos sociales y el activismo en América Latina con especial énfasis en Bolivia.

<sup>97</sup> Conversatorio “Resistir al Neo-liberalismo” a cargo Pilar Calveiro el día 19/2/2020 en la Universidad Nacional de La Plata.

Estado, y no contra el Estado; ello supone colocarnos en otras coordenadas, inéditas e impensables poco tiempo atrás”.

El sentido de autonomía consiste en promover la organización bajo principios propios. Así, pese a las diferencias presentadas por los movimientos sociales, no debe perderse de vista las cuestiones en común que presentan los sujetos territorializados en razón que no se reducen a meros sujetos de resistencia sino que promueven emprendimientos alternativos a los propuestos por el sistema establecido basados en el cooperativismo, reciprocidad, autonomía, solidaridad y comunidad. La acción colectiva contemporánea entrelaza sus diferentes raíces en múltiples significados, legados del pasado, los efectos de la modernización, resistencias al cambio (Melucci, 1996; Zibechi, 2006; 2008). En efecto, es clave la afirmación de Calveiro acerca que “la incorporación de nuevas prácticas amplía lo político, no lo reducen”. No obstante, esta (re)emergencia de nuevos actores en la región se ve acompañada en su práctica y discurso por la adaptación de diversas formas organizativas, “nuevos puntos de partida” adaptados a los aprendizajes de la herencia histórica.

Precisando la distinción de Zibechi (2006; 2008) señalada anteriormente, en perspectiva de Claudia Korol (2007) se presenta una convivencia de organizaciones tradicionales (sindicatos, centrales campesinas, organizaciones barriales así como movimientos surgidos como respuesta a políticas de exclusión) con movimientos estructuradas jerárquicamente: por un lado, con separación de dirección y bases y por otro lado, organizaciones ligadas a dinámicas propias de la forma organizativa horizontal. Cabe destacar que dichas organizaciones comparten no solo proyectos generadores de identidad sino se encuentran alzados por la matriz capitalista-patriarcal-colonial.

Bajo esta óptica, a partir del enfoque del imaginario social vinculado a la región latinoamericana de Salas (2007), la globalización adquiere una opaca multidimensionalidad de sus simbolismos. Los imaginarios públicos no siempre se correlacionan con el plano fáctico. Es por ello que recuperando la idea de Janaina Lobo (citada en Briones & Del Cairo, 2015: 36) “las fronteras espaciales también debieran ser analizadas en y a través de los ‘cuerpos perceptivos’ que las establecen”. Sin embargo, es clave advertir el rol de los cuerpos que habitan el lugar representante del escenario de disputa frente a las dinámicas interestatales. Al momento de señalar las diferentes categorías en el marco de la tipología de los actores de la sociedad civil, se resalta que los movimientos sociales cuestionan, justamente, la mirada intelectualizadora de las interpretaciones especializadas respecto de los problemas sociales por separarse de las estructuras de significado del mundo de la vida social (Mejido Costoya, 2007). Es evidente la tendencia hacia la acción directa por parte de dichos movimientos, contrastando, en su modus operandi, a la sociedad civil organizada; esta última más proclive a la racionalización y burocratización. En suma, los (nuevos) movimientos sociales no solo velan por la autonomía e identidad sino que se oponen a la manipulación, control, dependencia, regulación y como señaláramos, se manifiestan en contra de toda propuesta burocratizadora (Offe, 1985).

Por su parte, la integración tiene aspectos positivos asociados a la idea de la hermandad continental, sostenida por varios latinoamericanistas y recientemente por los principales interlocutores de los movimientos sociales de la región (Gudynas, 2004). No obstante, la visibilización y reconocimiento de estas líneas argumentativas, María Teresa Zegada advierte,

en la entrevista para la presente tesis, una reconfiguración de los movimientos campesinos en la región;

“hay que conectar dicha cuestión a la dinámica sociopolítica de la política regional. Hace unos quince años el rechazo al modelo neoliberal ha tenido su auge. Estos ciclos estatales han ido marcando la agenda de los movimientos sociales, nuevos repertorios, nuevas identidades y nuevas demandas. Este factor es el que ha desequilibrado. En la etapa neoliberal el enemigo se identificó de una manera más clara. Es necesario realizar una lectura situada”.

Así, el reconocimiento de los movimientos sociales como sujetos políticos autónomos, en este caso fundamentalmente campesinos e indígenas vinculados a la promoción de la soberanía alimentaria, no se plasma en todos los niveles (local, nacional, regional y global). Este camino conlleva afirmación y reconocimiento por parte de los diversos mecanismos multinivel no solo de agentes sociales subalternizados históricamente sino como sujetos claves y centrales en la formulación de las políticas de desarrollo en la actualidad considerando sus principales demandas –soberanía alimentaria, ordenamiento y desarrollo territorial, democratización de la tierra, etc.-.

La acción y consolidación de las prácticas y reivindicaciones democráticas de los movimientos resulta una condición imprescindible para la reconquista y regeneración de derechos sociales, económicos y culturales (Seoane & Taddei, 2004). Dicha perspectiva coincidió, focalizándonos en el ámbito subregional, con lo expresado por el secretario Técnico de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR), Lautaro Viscay, en una videconferencia<sup>98</sup> organizada por la FAO. Consecuentemente, el secretario Técnico instó a valorizar el intercambio regional en el marco del Decenio de la Agricultura Familiar y capitalizar los éxitos de las políticas de los últimos 15 años teniendo especialmente en cuenta los Planes Nacionales de Agricultura Familiar y la relevancia de las organizaciones campesinas-indígenas en el desarrollo territorial.

### **3.3. Conformación de una cultura del agronegocio en el esquema subregional**

En lo concerniente a la estructura agraria en la región, se puede afirmar que la tendencia de su comportamiento es dinámica, representada en los contradictorios escenarios y fenómenos desarrollados entre países. Mientras que en algunos casos, se ha observado un incremento del número de explotaciones –asociado a un proceso de fragmentación y minifundización-, en otros casos se han evidenciado procesos de concentración de tierras repercutiendo en una merma del número de explotaciones.

Particularmente relevante es que países parte del MERCOSUR –miembros plenos y asociados-, tales como Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil y Chile, se encuentran en el grupo de países que presentan una tendencia hacia la concentración, más o menos marcada según el caso- (Namdar-Irani, Sotomayor, Rodrigues, Rodríguez, & Wander, 2020). Tal es así que:

“Paraguay, Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela han perdido 218,3 mil explotaciones en las últimas dos décadas, lo cual significa una disminución de un

---

<sup>98</sup> Séptima Conferencia Online FAO - Serie COVID-19 y Sistemas Alimentarios “*Agricultura familiar: situación y desafíos frente al COVID-19*” realizada el día jueves 22 de mayo del año 2020.

13,5%. En Paraguay y Chile, la reducción fue relativamente leve (6% y 9% respectivamente), mientras que en Argentina, Uruguay y Venezuela el proceso fue mucho más intenso, con una disminución del número de las explotaciones que osciló entre un 15% y 20%” (Namdar-Irani, Sotomayor, Rodrigues, Rodríguez, & Wander, 2020: 21).

Precisamente, las dinámicas atinentes a los procesos de concentración de tierras, expansión de monocultivos (como la soja), la presencia de *pools* de siembra así como la formación de empresas productores de semillas han robustecido la denominada, desde un punto de vista simbólico, *cultura del agronegocio* (Craviotti, 2014; García Guerreiro & Wahren, 2016). La gestación y ampliación de dicha cultura ligada fundamentalmente a la promoción de los cultivos transgénicos, se sostuvo, según lo reflejado en el trabajo de Lapegna (2019), entre los responsables del diseño de políticas públicas. En palabras del autor, “narrativas tecnófilas, productivistas, malthusianas y morales están profundamente imbricadas dentro de una muy influyente formación discursiva “tecnoprodutivista” (p. 32). El modelo del agronegocio tiene como principales efectos la dependencia de agrotóxicos, semillas genéticamente modificadas y de inversiones extranjeras así como una escasa rotación de cultivos, lo cual repercute en un mayor desgaste de los suelos (García Guerreiro & Wahren, 2016).

Bajo esta lógica, tiene lugar la necesidad de capacitación e innovación en sintonía con los saberes especializados en detrimento de los saberes transmitidos de generación en generación. Frente a enfoques de intensificación sostenible, respaldatorios de los modelos de biotecnología moderna, diversos autores consideran que estos “no son compatibles con los enfoques agroecológicos para los sistemas alimentarios sostenibles” (HLPE, 2019: 90). Al respecto, si bien “Argentina aprobó la soja transgénica en 1996 [...] En 2011, el 98% de las 170 millones de hectáreas cultivadas con semillas transgénicas se encontraba en once países” entre los cuales figuraban Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia en orden decreciente. Por tanto, resulta necesario comprender, en términos de escalas y espacios, que pese a que “la expansión de los monocultivos transgénicos es un proyecto global [...] es una expresión que se cruza a su vez con proyectos nacionales, regionales y locales” lo que conlleva una diversidad en cuanto sus efectos (Lapegna, 2019: 30, 47).

Así, una de las mayores tensiones que refleja la, ya fortalecida, *cultura del agronegocio*<sup>99</sup> en la subregión consiste en el contraste entre los marcos de propiedad intelectual y políticas de innovación y la democratización y el empoderamiento de los agricultores y sus comunidades, lo cual, en última instancia, erosiona las capacidades y marcos de acción por parte de estos últimos. De lo cual se desprende que el análisis de toda estructura agraria comprende tanto los agentes intervinientes como las relaciones de producción derivadas de dicha intervención. En concreto, “los tipos de vínculos entre los agentes son la cuestión central a la hora de problematizar la cuestión de la coexistencia” entre los dos modelos<sup>100</sup> productivos señalados (Craviotti, 2017: 169-170).

---

<sup>99</sup> El análisis se ampliará en el acápite 4.2.2. de la tesis.

<sup>100</sup> En efecto, Craviotti (2017) precisa dos cuestiones a tener en cuenta: en primer lugar, en el ámbito latinoamericano ha cobrado importancia la visión de confrontación entre modelos productivos opuestos (en detrimento de la visión basada en las diferencias); en segundo lugar, “el carácter binario de la oposición entre agricultura familiar y agronegocio puede conducir a simplificar las múltiples interrelaciones existentes entre los agentes” (p. 169).

Al trasladar las precisiones señaladas en los apartados precedentes al esquema de integración regional bajo análisis, se observa que aquellas se presentan, debido a una lógica correspondencia, en el binomio crecimiento sostenido de la producción - incremento en la productividad de las explotaciones. Hasta el momento, los marcos de integración regional, específicamente MERCOSUR, han aunado por “fomentar el crecimiento basado en exportaciones”, impulsando los agronegocios (Costantino & Cantamutto, 2010: 59). A fin de ejemplificar,

“el MERCOSUR absorbe casi el 20% de lo exportado por Argentina, destacando a Brasil como principal mercado [...] En 5 de los 8 productos que lideran la exportación agroindustrial argentina al MERCOSUR, las compras de Brasil, Paraguay y Uruguay representan más del 40% de las exportaciones totales de Argentina al mundo en cada uno de esos productos” (Calzada & Sigaudó, 2020: 1-4).

Sin embargo, en los capítulos siguientes se ahondará en los alcances de la creación de la REAF en el MERCOSUR, órgano que contradujo desde sus inicios “una idea 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 agronegocio” (Niederle, 2016: 1-2). En este sentido, se produjo la validación de las “dos agriculturas”.

“En el MERCOSUR, durante la década del 2000, se pasó de afirmar que “existe una sola agricultura” para la cual se gobierna y legisla, que tiene una única forma de vinculación con los mercados y que las políticas públicas para la misma tienen una concepción “vertical” o por rubro, a la afirmación y reconocimiento que existen al menos dos tipos de agricultura, que se distinguen fundamentalmente por el origen de la fuerza de trabajo aplicado para producir y por la forma de organizar este trabajo.

Éstas son la agricultura comercial o el “agronegocio” y la agricultura familiar. Ambas categorías no son homogéneas en sí mismas y presentan variaciones de desempeño dentro de ellas” (Ramos, Márquez, González, & Mermot, 2014: 476).

De la misma forma, cabe destacar la cooperación entre la REAF y el IICA en torno al Desarrollo Rural y políticas públicas diferenciadas para la AF en el último tiempo, reafirmada en el ámbito de la XXV REAF (13 a 17 de junio de 2016). Hay que tener en cuenta que el IICA es un organismo especializado del Sistema Interamericano con una visión ligada a la modernidad y eficiencia de la producción agrícola en búsqueda de su competitividad.

Por otra parte, desde la óptica de los movimientos sociales, la estrategia del MST (Brasil) se ha denominado ‘*modernización desde abajo con equidad*’ y ha sido eficaz en foros nacionales y transnacionales precisamente debido a una clara orientación (Munck, 2007). La especificidad de este movimiento y otros en América Latina radica en que han adoptado metas modernas y formas organizativas que se combinan con “formas tradicionales de cohesión basadas en el parentesco, la comunidad y, en muchos casos, identidad étnica y de clase” (Petras & Veltmeyer, 2003 citado en Munck, 2007: 101).

A fin de sopesar los elementos analizados, en última instancia la expansión y persistencia de un determinado modelo agrario depende de soportes de índole material, organizativo y simbólico que lo permiten (Craviotti, 2014). Por tanto, modelos de agricultura vinculados a la valorización de lo local, de lo ancestral, de lo identitario –bajo una concepción alternativa de la modernidad-, quedan sujetos a la intervención de sus protagonistas (agricultores familiares, campesinos e indígenas) -y las condiciones estructurales inherentes- así como a la generación de alianzas para

promover sistemas alimentarios sostenibles, diversos<sup>101</sup>, inclusivos y autónomos. En los próximos capítulos se abordarán las tensiones específicas que los grandes productores rurales presentan hacia el interior del bloque subregional así como la heterogeneidad de dinámicas entre las mismas organizaciones, en términos negociación/adaptación, y de dichas organizaciones frente al MERCOSUR.

### 3.4. La Soberanía Alimentaria: una propuesta identitaria

*“Somos guardianes de la vida”*<sup>102</sup>

**Deolinda Carrizo**

MOCASE-MNCI-CLOC-VC

*“Se puede producir para el pueblo, se puede producir soberanía alimentaria”*

**Adolfo Farías** (2010: 59)

MOCASE-MNCI-CLOC-VC

Samir Amin en su obra *El Eurocentrismo*, publicada en el año 1989, señalaba la transparencia del fenómeno económico en los sistemas sociales anteriores al capitalismo. En estos sistemas el destino de la producción podía verse de inmediato, es decir que la mayor parte de esta era consumida por los propios productores. No solo eso, sino que según Clastres (2008: 180), reforzando lo precisado por Amin y retrotrayéndose a períodos anteriores, “la propiedad esencial de la sociedad primitiva es la de ejercer un poder absoluto y completo sobre todo lo que la compone”. Esta lectura armónica se conecta con la idea de comunalidad y construcción de identidad hacia su interior en razón que dicha idea de propiedad predominante en las sociedades primitivas no daban lugar a la autonomía de ninguno de los subconjuntos que la constituían. No pude afirmarse que dicha situación haya perdurado en el tiempo. De hecho, el proceso de industrialización en sus distintas etapas así como el crecimiento demográfico han repercutido negativamente en las cuestiones vinculadas a la tierra, el territorio y la identidad conformada en torno a él.

Así, frente a la devastación ecológica-social se observa que las propuestas y alternativas de soluciones han surgido de los núcleos académicos y desde el Estado sin recuperar los saberes de quienes efectivamente habitan el territorio. El impacto multidimensional del capitalismo ha sido crucial para este desenvolvimiento. Se torna oportuno materializar testimonios recabados en el proceso de investigación. A tal efecto, uno de los mayores e históricos representantes del MoCASE-MNCI—CLOC-VC expresaba que el capitalismo ha quitado libertades sobre la tierra provocando los denominados “condenados de la modernidad”<sup>103</sup>.

En este marco del sistema-mundo de Wallerstein (2005; 2008) o en una perspectiva superadora desde nuestra concepción, sistema-mundo moderno/colonial (Mignolo, 2003), se advierte que

---

<sup>101</sup> Véase Morgan, K., Marsden, T. y Murdoch, J. (2006), *Worlds of Food: Place, Power and Provenance in the Food Chain*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>102</sup> Canal Encuentro (2020, julio 1). Historias debidas IX: Deolinda Carrizo (capítulo 2). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tpFHVGEuyy0> (19/11/2020).

<sup>103</sup> Encuentro realizado en el marco de la estancia en la Universidad Campesina -UNICAM SURI (Universidad Campesina - Sistemas Rurales Indocampesinos)-, Departamento de Ojo de Agua (Santiago del Estero) entre los días 19 y 28 de julio del 2019 durante el desarrollo de las Pasantías Vivenciales llevadas a cabo por parte del MoCASE.

en las últimas décadas la disputa por los alimentos forma parte de la matriz de la colonialidad del poder a la que alude Quijano (2000b; 1997 citado en Mignolo, 2003)<sup>104</sup>. Bajo esta premisa, la apropiación del concepto de cultura y la clasificación y reclasificación de la población del planeta se encuentra a cargo de la estructura institucional funcional (aparatos de Estado, académica, etc.). En su momento Said (2018: 334) realizaba, en la primera parte del trabajo, una salvedad consistente en que:

“la historia de la cultura no es otra cosa que la historia de préstamos culturales [...] La cultura no es nunca una cuestión de propiedad, de tomar y prestar con garantías y avales, sino más bien de apropiaciones, experiencias comunes e interdependencias de toda clase entre diferentes culturas. Esta es la norma universal”.

La apropiación referida ocurre debido a que suele pensarse el desarrollo como un fin en sí mismo que se traduce en cosas tangibles y no así como una oportunidad para incrementar la autonomía local, fortaleciendo los sentidos locales de bienestar (Briones & Del Cairo, 2015).

Por otra parte y con la intención de restarle utopía a las posiciones esgrimidas por parte de los (nuevos) movimientos sociales, Arturo Escobar (2014) se refiere a dimensiones que las sitúan: la dimensión de la tierra, la transición ecológica y cultural profunda y el paradigma de la re-localización. Si bien se profundizará en ellos en los próximos capítulos cabe detenerse, en forma liminar, en los imaginarios de transición –civilizatoria-, en razón que no solo están surgiendo en diversos espacios (la ecología, las ciencias de la complejidad, la espiritualidad, el pensamiento alternativo del desarrollo<sup>105</sup> y la economía, la academia crítica, etc.) sino que, y es por ello que se torna vital para nuestro encuadre, estos imaginarios identifican y reúnen la producción de prácticas/conocimientos de los movimientos sociales. Aquí, cobra sentido la afirmación de Marcos Aurelio Saquet (2015b) en relación a que las prácticas son políticas (organización de los/as campesinos/as) y culturales (forma de producción de alimentos, etc.), reproducidas históricamente.

En cuanto al paradigma de la re-localización, como fundamento de muchas propuestas campesinas y étnico-territoriales sobre la alimentación y la economía -por ejemplo, en el campo de la resistencia a los tratados de libre comercio (Escobar, 2014)-, se torna fundamental no perder de vista la situacionalidad presente en cada movimiento social, en especial los integrados por campesinos e indígenas. La cuestión vinculada al territorio y las formas de habitarlo no puede soslayarse ni por los proyectos globales de desarrollo ni por las políticas públicas nacionales destinadas a la nueva ruralidad analizada en la primera parte del presente trabajo<sup>106</sup>. Al ser el territorio una cadena de vida, de muchas vidas, según el testimonio de Deolinda Carrizo<sup>107</sup>, se torna necesario comprender el impacto del cambio sistemático que produce el ingreso en la escena del legado acerca de las formas de producir alimentos.

Ciertamente, una herramienta que consideramos valiosa a tal efecto es la construcción promovida por el sociólogo, investigador y escritor colombiano Orlando Fals Borda (citado en

---

<sup>104</sup> Remitimos al análisis efectuado en el Capítulo II.

<sup>105</sup> Escobar (2014) refiere a que el posdesarrollo, entre otras alternativas, como concepto y práctica social ha tenido escasa receptividad en América Latina, con las excepciones de México y Colombia.

<sup>106</sup> Véase acápite 2.2 y 2.3.

<sup>107</sup> Canal Encuentro (2020, julio 1). Historias debidas IX: Deolinda Carrizo (capítulo 2). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tpFHVGEuyy0> (19/11/2020).

Escobar, 2014) en torno al *sentipensamiento*, concepto aportado por pescadores a quienes acompañó en una de sus estadias cerca del municipio colombiano de San Benito Abad, Colombia. Si bien el autor trabajó el término como propuesta de una nueva sociología para América Latina, se decidió recuperarlo para establecer los cimientos en pos de avanzar en el camino planteado. Así, haciéndonos eco de lo señalado por Arturo Escobar (2014: 16) a partir del legado de Fals Borda, “sentipensar con el territorio implica pensar desde el corazón y desde la mente, o co-razonar [...] es la forma en que las comunidades territorializadas han aprendido el arte de vivir”. De manera que en los próximos capítulos retomaremos este término considerado clave para visualizar la ausencia o presencia de vasos comunicantes entre el territorio y las macroesferas (Estado, organismos regionales y globales, empresas transnacionales). En esta línea argumentativa, Quaini (2010 citado en Saquet, 2015b: 181) establece que la producción de una identidad autónoma en base al acervo de las comunidades campesinas “es una lucha constante por la tierra y por la permanencia en ella, por el territorio y por el lugar de vida, efectuada por medio de la práctica”. En definitiva, el conjunto de estos ejes *desde abajo* se encuentran plasmados y articulados en el proyecto de soberanía alimentaria y sus alcances.

La soberanía alimentaria es, como proceso, un proyecto en acción. En el camino trazado para su construcción se busca instalar un procedimiento de articulación de demandas *desde abajo hacia arriba*, contraponiéndose a la lógica hegemónica relacionada con la visión global promovida por los mercados y los principales actores económicos que controlan el sistema alimentario y agrícola. El término clave en la presente propuesta se emparenta con el trasfondo eminentemente político del sistema alimentario –producción, acceso, semillas, ingresos, tierras, etc.-. Si bien, como lo explicita Fergal Anderson (2018: 2), en el documento *¡Soberanía Alimentaria Ya!: una guía para la soberanía alimentaria*,

“durante miles de años, las campesinas y campesinos, pastoras y pastores y otras personas que viven de la tierra y del mar, han desarrollado y definido sistemas agrícolas y pesqueros resilientes, variedades de cultivos y razas de animales que aseguran su continuidad y sostenibilidad a largo plazo”,

en el siglo XX se experimentó una creciente mecanización e industrialización de la producción agrícola con una intensidad sin precedentes. Como ejemplo, la Vía Campesina, y sus interlocutores continentales, propone como espacio de articulación, frente al cuadro planteado, el redireccionamiento hacia sistemas agroecológicos de producción de alimentos localizados concibiendo el alimento como un derecho y no como una mercancía.

En el año 1996, la Vía Campesina destaca el término soberanía alimentaria en el marco del Foro de la Organización de la Sociedad Civil de Roma. En aquel momento dicha propuesta, presentada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO en la capital italiana, se alzó como una alternativa al término seguridad alimentaria, fuertemente cooptado por las principales ONGs y destacado en el trabajo de la organización especializada de las Naciones Unidas. Además, los alcances de la propuesta buscaban contrariar la agenda de la

Organización Mundial del Comercio (OMC), surgida a partir de las negociaciones mantenidas entre 1986-1994 en el marco de la Ronda Uruguay<sup>108</sup>.

Recuperando aportes de la primera parte del trabajo, es oportuno reiterar que, atento al proceso de maduración del concepto, el año 2007 (23-27 de febrero), en Selingué (Mali) -en el marco del *Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria*<sup>109</sup>-, representa el momento en el cual, a través de la Declaración de Nyéléni, se arriba a una definición integral acerca de la la soberanía alimentaria, que recupera la construcción teórica iniciada en la última década del siglo XX afirmando que “la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Declaración de Nyéléni<sup>110</sup>, 2007). Ante todo, las prácticas vinculadas a dicha propuesta son constitutivas y productoras de identidad,

“precisamente porque las identidades se construyen dentro del discurso y no fuera de él, debemos considerarlas producidas en ámbitos históricos e institucionales específicos en el interior de formaciones y prácticas discursivas específicas, mediante estrategias enunciativas específicas. Por otra parte, emergen en el juego de modalidades específicas de poder y, por ello, son más un producto de la marcación de la diferencia y la exclusión que signo de una unidad idéntica y naturalmente constituida: una «identidad» en su significado tradicional (es decir, una mismidad omniabarcativa, inconsútil y sin diferenciación interna).

Sobre todo, y en contradicción directa con la forma como se las evoca constantemente, las identidades se construyen a través de la diferencia, no al margen de ella [...] solo pueden constituirse a través de la relación con el Otro [...], con lo que se ha denominado su afuera constitutivo ” (Derrida, 1981; Laclau, 1990; Butler, 1993 citados en Hall, 2003: 18).

Paralelamente, en el mismo año el Foro Global sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (Foro FSN)<sup>111</sup> de la FAO inició, con una lógica distinta, un diálogo transfronterizo e interdisciplinario en pos de un mundo libre de inseguridad alimentaria y malnutrición. Desde entonces, funcionarios gubernamentales, expertos y activistas de más de 190 países se han unido al debate (FAO, 2017a). La sensibilización sobre la buena gobernanza y el derecho a la alimentación son elementos fundamentales y transversales al Foro FSN<sup>112</sup>. La diversa lógica puede visualizarse en los asistentes a un espacio y el otro ya que en Mali se reunió una pluralidad inédita de organizaciones vinculadas al sistema alimentario y productivo provenientes del Norte como del Sur global, a saber<sup>113</sup>: Vía Campesina, Marcha Mundial de las Mujeres, Foro Mundial de

<sup>108</sup> Fue la mayor negociación comercial que haya existido jamás y, muy probablemente, la negociación de mayor envergadura, de cualquier género en la historia de la humanidad en la cual participaron 123 países.

<sup>109</sup> Fue un evento sin precedentes que reunió a muchos de los movimientos y organizaciones clave a nivel internacional en el trabajo a favor de la Soberanía Alimentaria. Según cifras de la Declaración, más de 500 representantes de más de 80 países, de organizaciones de campesinos/as y campesinas, agricultores familiares, pescadores tradicionales, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales, migrantes, pastores, comunidades forestales, mujeres, niños, juventud, consumidores, movimientos ecologistas, y urbanos se congregaron en el encuentro de Selingué (2007) durante cuatro días.

<sup>110</sup> Véase Anexo nro. 1.

<sup>111</sup> Uno de los principales foros en línea mundiales para facilitar el diálogo sobre políticas en todas las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición, en línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

<sup>112</sup> Fuente: <https://www.fao.org/in-action/right-to-food-global/global-level/fsnforum/es/> (20/12/2020).

<sup>113</sup> Declaración de Nyéléni 2007. Foro para la Soberanía Alimentaria. Selingué, Mali. 23-27 de febrero de 2007. Disponible en [https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyeleni\\_SP.pdf](https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyeleni_SP.pdf)

Pescadores y Trabajadores de la Pesca (WFF), Foro Mundial de Pueblos Pescadores (WFFP), Amigos de la Tierra Internacional, Comité internacional de planificación para la Soberanía Alimentaria (IPC), Red para la Soberanía Alimentaria (representada por el Fondo de Desarrollo de Noruega y Food & Water Watch de EEUU), la Red de Organizaciones Campesinas y de Productores de África Occidental (ROPPA) así como la Coordinación Nacional de las Organizaciones Campesinas de Malí (CNOP). Por su parte, la presencia de autónomos, trabajadores independientes y organizaciones de la sociedad civil en el Foro rondó apenas el 35%. Es necesario subrayar que la Declaración ratificada en Malí así como el Foro FSN emergen en plena gestación de una nueva crisis alimentaria mundial (2006-2008), la cual se reproduciría en el período 2010-2011.

En resumidas cuentas, la crisis alimentaria mundial de 2008 evidenció la vulnerabilidad de los países que presentaban un déficit alimentario y la de los/as campesinos/as pobres, compradores finales de alimento. Por aquel entonces, uno de los interrogantes planteados consistía en saber “en qué medida las fluctuaciones de los precios mundiales se transmitían a los precios internos, ya que ni los agricultores ni los consumidores interactúan directamente con los mercados mundiales” (FAO, 2011: 23). En ese momento, se produjo un notable incremento de precios en los mercados internacionales de los principales cereales comercializados—trigo, arroz y maíz—, aumento al cual no estuvieron al margen alimentos básicos tradicionales (FAO, 2011). Con este suceso, quedó demostrada la relevancia de abordar proyectos inherentemente vinculados con la soberanía alimenticia y autosuficiencia campesina, así como las limitaciones y los peligros de una globalización no regulada (Kay, 2009). De tal forma que los movimientos campesinos en el Sur y en el Norte, integrantes de Vía Campesina, no buscan un mayor acceso a los mercados mundiales sino más bien la protección de su papel en los mercados locales (Munck, 2007).

Para el mundo rural latinoamericano la modernización/globalización neoliberal corporativa o la gobernabilidad política neoliberal —según Seoane & Taddei (2004)- ha significado

“la desarticulación de la economía campesina, la cesión de nuestra seguridad y soberanía alimentarias a las corporaciones agroalimentarias transnacionales, así como el despojo de nuestros territorios y sus recursos, de los medios de reproducción biológica y sociocultural de nuestros pueblos y, por tanto, la negación para seguir existiendo como campesinos y como indígenas” (Grajales, Anagua, Ochoa, & Concheiro, 2006: 35)<sup>114</sup>.

En palabras de Deolinda Carrizo<sup>115</sup> la conflictividad radica en la materialización de —“hacer carne”— la globalización hasta en los micros espacios. Es por ello que a la hora de repensar las subjetividades campesinas observamos una multiplicación de espacios de construcción alternativos o complementarios al Estado. En este sentido, una valiosa ventaja que la soberanía alimentaria radica en que “aborda tanto las nuevas regulaciones internacionales, así como la necesidad de descentralizar la toma de decisiones en niveles locales o nacionales” (Windurf & Jonse, 2006: 56).

---

<sup>114</sup> Véase Anderson (2018)

<sup>115</sup> Canal Encuentro (2020, julio 1). Historias debidas IX: Deolinda Carrizo (capítulo 2). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tpFHVGEuuy0> (19/11/2020).

América Latina se enfrenta a la disputa de dos modelos de concebir la vida, según lo expresado por una de las lideresas del movimiento campesino,: acaparar y destruir la tierra silenciando culturas –proceso ligado a la *capitalización de la naturaleza* (Leff, 2004; Escobar, 2014)- o la defensa de la tierra, vital para sostener culturas milenarias. El anclaje de la definición esbozada en el 2007 se encuentra ligada directamente con el ser cultural marcado por su diferencia. Precisamente, el mantenimiento de la política de la diferencia –como valor-, relacionada con una reapropiación social de la naturaleza y de lo público, habilita “un espacio de confrontación, resistencia y negociación con la globalización económico-ecológica que se encuentra y enfrenta con su Otro en las comunidades indígenas y campesinas locales” (Melucci, 1996; Seoane & Taddei, 2004; Leff, 2004: 327; Soares Da Silva, 2016a). Es en esta región en la que estos movimientos internacionalizados han adoptado objetivos modernos y sus formas organizativas se han combinado con “formas tradicionales de cohesión basadas en el parentesco, la comunidad y, en muchos casos, la identidad de clase y étnica” (Petras & Veltmeyer, 2003 citado en Munck, 2007: 101).

Por su parte, como ya se mencionó en la primera parte del trabajo, la región sudamericana ha receptado los planteamientos de campesinos e indígenas, a través de ALBA-TCP y MERCOSUR, a raíz de dos hechos puntuales: reuniones y encuentros entre 1993 y 1994 de OAFCI de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, preocupados por conocer las características del proceso de integración que se inició en 1991 con el Tratado de Asunción, así como analizar las consecuencias y alternativas de acción que tienen las organizaciones y especialmente los agricultores ante los avances del proceso. Estos encuentros se realizaron en el marco de programas de apoyo al desarrollo de los Agricultores Familiares y Campesinos (AFC) de la región, que llevaban adelante la Fundación Charles Leopoldo Meyer y la Fundación Interamericana. Por otro lado, en el año 2003 se produjo el relanzamiento del MERCOSUR - Carta de Montevideo, propuesta de la COPROFAM<sup>116</sup> al Consejo del MERCOSUR (2003)-; momento en el que se destacó que la agricultura familiar, campesina e indígena representa la base social y económica de las pequeñas y medianas comunidades de los países miembros de los bloques subregionales. Dichos ejes serán profundizados en los próximos capítulos.

En concordancia, cabe recuperar el posicionamiento de los movimientos y organizaciones sociales reflejado en el cuarto y quinto párrafo de la Declaración de la Cumbre de los Pueblos del Sur<sup>117</sup> (junio de 2007) respecto a que:

“en el marco del modelo agroexportador, la expansión de los monocultivos está provocando la destrucción masiva de la naturaleza. El auge de los agrocombustibles que ahora se fomenta, profundizará las consecuencias devastadoras que ya se vienen sufriendo con la exportación de materias primas destinadas a abastecer el consumo de los países industrializados.

En contrapartida, defendemos la soberanía alimentaria, cuyos principios articulan políticas de autonomía productiva en base a las necesidades de los pueblos, y no supeditadas a las demandas del mercado mundial. Es urgente implementar reformas

---

<sup>116</sup> Organización cuyo principal fin es coordinar y fortalecer la articulación de las organizaciones de productores familiares en el ámbito del MERCOSUR, con la perspectiva de establecer una estrategia regional común y coordinar acciones con el propósito de lograr la definición, implementación y armonización de políticas públicas de promoción de la agricultura familiar y del desarrollo rural sostenible en los países de MERCOSUR (efectivos y asociados).

<sup>117</sup> Véase la referencia a dicha Declaración en la introducción al capítulo 2 de la tesis.

agrarias basadas en los principios de la soberanía alimentaria y territorial de los pueblos campesinos e indígenas”.

El panorama trazado propone pensar y construir una nueva racionalidad productiva en la cual el diálogo de saberes personales y colectivos, las significaciones culturales –relación entre lo material y lo simbólico- y las condiciones “reales” de la sustentabilidad ecológica estén presentes; ello en miras a superar la polaridad entre el mundo sobreconomizado<sup>118</sup> y el mundo sobresimbolizado. De lo que se desprende que la construcción de una racionalidad de índole ambiental conlleva un proceso político y social de confrontación y concertación de intereses provocando el fin del proceso de crecimiento sin límites sostenido hasta el momento (Leff, 2004). Así, teniendo en cuenta proyectos de enorme magnitud como lo ha representado el ALCA en su momento, “las salidas posibles necesitan posiciones coordinadas entre diferentes países. De esta manera la sustentabilidad ya no puede ser analizada en un plano local o nacional, y requiere un abordaje regional e internacional” (Gudynas, 2004: 185).

### **Consideradores parciales**

El regionalismo surgió como plataforma que permitiría la negociación y reforzamiento de la autonomía de los países de la región frente a actores externos. A su vez, las dinámicas nacionales construidas a partir de la resaltación de lo estatal y la sobredeterminación de lo económico han sido trasladadas a los esquemas de integración generados. El proyecto/idea integración regional se encuentra con límites fundacionales y de base vinculados a la misma formación de los Estado nación que nuclea en su seno.

De este modo, resulta imperioso renovar la cultura política construida. Cabe interpelar a los procesos de integración a partir de la participación de todos los actores, entendiendo a este mecanismo como medio y fin último de todo proyecto integrador.

Para ello, la materialización de una identidad compartida hacia el interior de la región consiste en construir una interacción real entre los diversos actores, considerados en su individualidad así como desde la faz colectiva- y la estructura teniendo en cuenta que la dinámica local-nacional-regional-global no es unidireccional.

Precisamente, uno de los desafíos que se le ha presentado a los proceso de integración en los sentidos señalados ha sido la (no) correlación entre el plano discursivo y lo fáctico, en base a la necesidad, como caja de resonancia, de gestionar mecanismos múltiples de recepción de demandas y de trabajo de ellas. Desde esta perspectiva, la capitalización de la naturaleza complejiza el escenario dado que en la elaboración de políticas públicas en materia alimentaria intervienen una significativa cantidad de agentes –partes de modelos de desarrollo diversos- que, en líneas generales, no han presentado acuerdos sobre los ejes que se desprenden de la política alimentaria.

---

<sup>118</sup> El economista mexicano, en la actualidad autodefinido sociólogo ambientalista y ambientalista, afirma que “la sobreconomización del mundo avanza subyugando culturas, sometiendo la diferencia, eludiendo la otredad e ignorando a su gran Otro: el ambiente” (Leff, 2004: 129).

# PARTE III

## CAPÍTULO IV

### EL (NUEVO) ROSTRO DEL MERCOSUR: REFLEXIONES DESDE LOS MÁRGENES

*"[...] la integración no es un asunto lineal ni homogéneo. Antes bien, se trata de un proceso complejo y dificultoso, en el que se juegan intereses, muchas veces encontrados"*  
Adriana Arpini (2007: 16)

*"El fortalecimiento "ideacional" del MERCOSUR es una tarea necesaria para que este pueda emerger y consolidarse".*  
Miryam Colacrai (2006: 394)

#### Introducción

El MERCOSUR representa un sistema sociocultural complejo en permanente diálogo e interacción con diversas dimensiones -social, cultural, económica, política, etc.- reuniendo un abanico de creencias/normas/prácticas/relaciones/estructuras en su seno. Ello no solo permite vislumbrar la complejidad inherente al análisis de estos escenarios sino que posibilita identificar las dinámicas propias de estos procesos, los límites de sus equilibrios y posibilidades de cambio en base a momentos de ruptura en un espacio regional sumamente heterogéneo y producido, nada menos, que en la primera *id-entidad* de la modernidad ocasionando cambios en la dimensión material de las relaciones sociales (Quijano, 2000b) visibles en la actualidad. Más aún si tenemos en cuenta que el proceso de independencia de los Estados en América Latina sin la descolonización de la sociedad estuvo lejos de acercarse siquiera a un proceso hacia el desarrollo de los Estados-nación modernos, "sino una rearticulación de la colonialidad del poder sobre nuevas bases institucionales" (Quijano, 2000b: 236).

De igual manera, "los procesos de integración y de cooperación regionales suponen, necesariamente, la superación de las condiciones históricas reflejadas en el nuevo pacto colonial o en las sumisiones contemporáneas al orden internacional durante el siglo XX" (Bernal-Meza, 2013: 238). Si bien la integración en América Latina, desde la retórica política, posee una larga historia de transiciones, a la hora de analizar las dinámicas desarrolladas se observan pocas realizaciones concretas (Malamud & Schmitter, 2006).

En los albores del siglo XXI se ha observado un redireccionamiento del bloque de integración subregional respecto al establecimiento de una agenda social vinculada a la situación de los movimientos campesinos e indígenas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, considerando

las etnias, al igual que Edmundo Heredia (citado en Bernal-Meza, 2013<sup>119</sup>), un factor positivo para la integración regional y clave para las relaciones internacionales latinoamericanas. Del mismo, se parte de la premisa que “pensar en la integración regional implica, si no la disolución de las fronteras, el reconocimiento de un plano de unidad en la diversidad” (Jelin, 2003: 45-46). Análogamente, los procesos de integración regional tienen la posibilidad de crear una mayor conciencia de una serie de problemas comunes, contribuir a forjar alianzas políticas transnacionales y desatar dinámicas políticas estimulando una cooperación regional más sustancial (Deacon, 2001 citado en Yeates, 2005).

El regionalismo latinoamericano recorrió olas<sup>120121</sup>. Previo a abordar la cuarta ola consideramos pertinente señalar aspectos del tercer período del regionalismo latinoamericano para advertir las principales variantes y continuidades producidas en los inicios del nuevo siglo.

La vigorosidad del establecimiento del neoliberalismo como paradigma radica en que, al igual que lo ocurrido con la formulación del paradigma Prebisch-CEPAL,

“el *regionalismo abierto* fue la teorización de un proceso que se venía dando en la realidad de las relaciones económicas internacionales de América Latina, a partir de la liberalización gradual y progresiva (en casos también acelerada y amplia, como fue el de Chile) de las economías, bajo la predominancia de los modelos neoliberales” (Bernal-Meza, 2013: 159).

El ALCA es el fiel reflejo de esta propuesta ya que buscó conciliar las políticas asociadas a la liberalización comercial y su unilateralidad con las bases ofrecidas por la globalización para la celebración de acuerdos a nivel intrarregional e intrahemisféricos con un enfoque centrado en la dimensión comercial de la integración. Como consecuencia de estas políticas de tinte neoliberal, los Estados y las élites latinoamericanas se han vinculado a las economías de mercado tornándose más dependientes y estrechamente integrados en la economía global como exportadores de sus recursos naturales e importadores de manufacturas provenientes del Norte (Kacowicz, 2008). Además, en dicho período, la nueva movilidad del capital internacional ha hecho que las economías latinoamericanas más dependientes, aumentando sus vulnerabilidades a los cambios en los mercados mundiales de capital y reduciendo la autonomía de sus políticas (O’Toole, 2007 citado en Kacowicz, 2008).

El escenario económico-comercial se encontraba atravesado, en la tercera ola del regionalismo latinoamericano, por la reivindicación del proceso democratizador en los países impactos por procesos dictatoriales. Un fiel reflejo de dicha coyuntura se observa en la letra de la Declaración de Iguazú (30 de noviembre de 1985), acuerdo de integración firmado entre el presidente argentino Raúl Alfonsín y su par brasileño José Sarney. La Declaración convocaba a afianzar el proceso democrático de los países de la región con la tarea primordial de asegurar el bienestar y

---

<sup>119</sup> Véase p. 234 y siguientes. Precisamente, en el inciso g del capítulo VI del Libro “*América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*” (2013) Bernal-Meza recupera el aporte de E Heredia en sus obras en relación a los factores étnico-culturales y regionales en los estudios sobre el Cono Sur Latinoamericano.

<sup>120</sup> Por *ola* entendemos “a historical sequence during which a similar evolution takes place simultaneously in a given set of countries” (Dabène, 2012b: 3).

<sup>121</sup> Para profundizar en los rasgos y acuerdos que caracterizaron la primera y cuarta ola véase Dabène (2012b).

desarrollo de los pueblos<sup>122</sup>. La propuesta de integración económica se cristalizaría seis años más tarde en el MERCOSUR. Entre los años 1986 y 1990 las declaraciones formuladas insistirían en este enfoque de integración caracterizado por su lógica circular, es decir “la integración va a traer crecimiento económico y prosperidad, la prosperidad, a su vez, va a consolidar la democracia, y, por fin, la democracia facilitará la integración” (Dabène, 2007: 69). Por otra parte, la década –inaugurada bajo el “cambio epocal” (Hobsbawm, 2007)- del noventa traerá dos cuestiones esenciales para comprender la lógica de la tercera ola del regionalismo, a saber: el alejamiento de la idea de posible ruptura del orden democrático –predominante en la década anterior- y el mencionado giro neoliberal.

A partir de los cambios de presidentes en los países del MERCOSUR (Carlos Menem – Argentina- Luis Alberto Lacalle -Uruguay- y Fernando Collor -Brasil-) entre diciembre de 1989 y marzo de 1990 y la iniciativa ALCA promovida por Estados Unidos en el período de hegemonía, Dabène afirma que el enfoque pasará a ser menos estructuralista y más liberal<sup>123</sup>. Es por eso que no se observa una ambición política clara en el Tratado de Asunción, catalogado como un acuerdo despolitizado. Sin embargo, como se analizará posteriormente, el presente análisis parte de la afirmación del MERCOSUR como un modelo de integración diferente, un híbrido, pese a la coyuntura en la cual surgió intercalando períodos de politización y despolitización (Grugel, 2008; Dabène, 2012a; Peixotto & Perrota, 2018). Por su parte, Sanahuja (2009) tipifica el período 1990-2005 como una etapa o ciclo coherente de la integración regional<sup>124</sup> –con la excepción de México y Chile-. Así, se gestan procesos conscientes “de diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas para reorganizar un espacio geográfico regional determinado” (Sanahuja, 2009: 12) que ocuparán el centro de la escena a inicios de la cuarta ola de regionalismo.

Por su parte, el Protocolo de Ouro Preto, acordado tres años después que el Tratado de Asunción, le dio al MERCOSUR una estructura institucional además de conferirle personería jurídica internacional y de definir sus fundamentos legales. Más allá de los pasos dados a partir de la conformación del bloque subregional, es una realidad la dispar lectura que de él han realizado diversos funcionarios de distintos rangos en razón que mientras los presidentes y ministros de relaciones exteriores de los países parte suelen referirse a dicha iniciativa como una “alianza estratégica” o mejor aún, “la más trascendental decisión política de nuestra historia” otros actores de la política doméstica aluden al MERCOSUR sopesando sus avances de forma modesta y con escepticismo (Malamud, 2005 citado en Malamud & Schmitter, 2006). El MERCOSUR durante este período cristalizó en la práctica lo establecido por Jean Tinbergen (1954)<sup>125</sup> en relación a la integración negativa, entendida como la eliminación de las barreras u obstáculos que separan las economías.

---

<sup>122</sup> Declaración de Iguazú (30 de noviembre de 1985), punto 9.

<sup>123</sup> Por su parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyas negociaciones iniciaron en el mes de junio de 1991, extendería la noción del libre comercio de bienes y servicios, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, entre otros. Este Tratado representa en caso emblemático de la incursión de la agenda de la OMC.

<sup>124</sup> Cabe recordar que desde la década de 1990 se vislumbra la consolidación del término regionalismo, entendido por aquel entonces como inherentemente más amplio que la integración económica regional.

<sup>125</sup> Véase Tinbergen, Jan (1954), *Internacional economic integration*. Amsterdam: Elsevier.

En el año 2001, con una mirada retrospectiva, el ex presidente argentino Raúl Alfonsín lamentaba que en el relanzamiento del bloque en la década del noventa hayan intervenido otros actores e ideas a las imaginadas en su momento fundacional. Según Alfonsín (2001 citado en Malamud & Schmitter, 2006: 15) el propósito del esquema de integración que él y Sarney trazaron en la década de 1980 era “crear una verdadera comunidad, y no una mera asociación [económica]”. Desde esta óptica se afirma que para muchos líderes y académicos el paradigma del cual fue parte MERCOSUR durante la última década del siglo XX había trastocado sus premisas fundacionales, convirtiéndolo en un proyecto conservador orientado por el mercado y los intereses de elites económicas de los países parte. Durante los años noventa la producción teórica acerca de la autonomía y su importancia para la región fue escasa o casi nula. Coincidente con un claro pragmatismo “para muchos era casi una “antigüedad” o un “consumo” de capacidades que debían ser más bien puestas al servicio de una pragmática inserción en el mundo” (Colacrai, 2006: 387).

Esta lógica se enfrentará con cambios en los inicios del nuevo siglo marcados por una agenda guiada por la integración positiva y “refundación” de estructuras en los principales procesos de integración en la región. Preciado Coronado (2014) se referirá a la *integración regional comunitaria* –en contraposición a la clásica concepción en torno a la integración- para referirse a los procesos de integración que apuntan hacia la multidimensionalidad (social, económica, política y cultural). Dichas variantes y sus entrecruzamientos serán abordados a continuación.

#### **4.1. MERCOSUR a la luz de la dimensión social**

Pese a ser evidente, atento a la exhaustiva literatura, que el aspecto económico-comercial ha sido predominante en el MERCOSUR, Achúgar y Bustamente (1996) expresan que todo proyecto de integración se sustenta sobre un territorio determinado, redefiniéndolo. En este capítulo se señalarán las marchas y contramarchas que ha transitado el bloque en su intento por ampliar su agenda e involucrar a otros actores parte de las construcciones territoriales hacia el interior de cada uno de los países.

Al pensar la globalización desde el MERCOSUR, los autores no concluyen en que se está materializando una homogeneización simbólica o política del plantea. Frente a la heterogeneidad entre las diversas regiones –San Pablo/Chaco Argentino/nordeste brasileño/el pescador de Cabo Polonio en la costa uruguaya/Asunción- de la macro región que es alcanzada por el MERCOSUR, Achúgar y Bustamente destacan que la respuesta hacia fines del siglo XX por parte de los grupos históricamente relegados vinculados a la producción, se puede observar en el recurso de estos grupos al pasado, a la aldea, a la tradición, a la pliculturalidad y desde allí plantear resistencia.

Sin embargo, no debe pensarse a la tradición como un elemento estático anclado en rasgos del pasado sino como prácticas que transforman y son propias de las identidades alternativas a la idealizada por el discurso de la globalización. Cabe señalar que

“aún dentro de los procesos de integración –llámense CE, TLC, MERCOSUR- existen centros y periferias de las periferias. Si el nosotros del MERCOSUR es el otro del TLC o de la CE, ese nosotros es plural, heterogéneo. [...] La reflexión desde la periferia del MERCOSUR, entonces, está atravesada por múltiples supuestos y estereotipos y genera actitudes variadas. Mirar desde afuera sirve, mirar desde adentro

también. Lo que no sirve es mirar solo desde afuera o solo desde la región. Pero si corre gran riesgo el aldeano al postular su microespacio como el ónfalo del universo, igual o mayor riesgo corre el metropolitano al ignorar el margen o al dar cuenta del otro como un entomólogo en su laboratorio destripando un insecto” (Achúgar & Bustamente, 1996: 136-137).

Según Deleuze (1986: 52) lo “local tiene dos sentidos muy diferentes: el poder es local puesto que nunca es global, pero no es local o localizable puesto que es difuso”. Es por ello, que se abordarán las dinámicas establecidas entre el MERCOSUR y los movimientos sociales campesinos e indígenas y su visibilidad en el marco de la cuarta ola del regionalismo latinoamericano.

Pese a que el renacimiento nunca puede ser un cambio completo en todos los ámbitos (Dabène, 2012b), la cuarta ola establecerá rasgos rupturistas respecto a los sostenidos hasta el momento por los procesos de integración de la región, evidenciándose un esfuerzo de los gobiernos de la región por reinventar la agenda regional y las percepciones de los sus integrantes acerca del proceso ampliando su magnitud hacia la materialización de lo que Preciado Coronado (2014), a partir de la lectura de Quijano (2000b), denomina *nueva gramática democrática*. Así, Mónica Hirst et al (2001 citado en Colacrai, 2006: 382) resalta que:

“los procesos de integración comportan complejos movimientos sociales cuyas claves no pueden ser abarcadas en una interpretación coyuntural y meramente a favor de lo comercial. Sólo son asequibles en su diversidad y alcance mediante un enfoque interdisciplinario y de largo plazo. Y probablemente uno de los mayores déficits del MERCOSUR, que se hace sentir en los momentos más críticos, es la ausencia de un ‘modo de pensarlo’”.

El (nuevo)auge regionalista –*cuarta ola*- fue particularmente intenso a comienzos de la década “cuando nuevas formaciones y modalidades regionalistas —aun no estrictamente de integración—, emergieron en ámbitos que iban más allá del plano comercial y de defensa, haciendo hincapié en la agenda social” (Riggirozzi, 2020: 4). Este viraje conceptual (Caetano, 2011), fue producto de una profunda crisis dentro del bloque subregional iniciada en 1999 con la devaluación del real en Brasil<sup>126</sup>, verificándose en 2001 una crisis económico-político-institucional en Argentina. A raíz de un estado de parálisis en este período, Gerardo Caetano afirma que en los países parte del MERCOSUR no se presentó un mínimo margen de maniobra ni mucho menos voluntad política de modificar la realidad imperante. Durante este lapso temporal, el autor calificó al bloque subregional como MERCOSUR fenicio.

Resulta paradójico que la crisis haya significado para el MERCOSUR un punto de inflexión a partir del cual el bloque comenzara a desarrollar un papel más abarcador en torno a los temas que se verán incorporados en la agenda. Si bien el denominado “relanzamiento del MERCOSUR” fue previsto en el año 2000 (Dec. CMC 61/00<sup>127</sup>), no fue hasta el año 2003 en el

---

<sup>126</sup> Cabe destacar que este hecho condujo a una pérdida de competitividad en la regional de los restantes países pertenecientes al MERCOSUR y que se extendió hasta finales de 2002 (Caetano, 2011).

<sup>127</sup> Decisión mediante la cual se crea la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, que tendrá como función proponer al referido CMC por medio del GMC, medidas tendientes a la coordinación de políticas y el desarrollo de acciones conjuntas volcadas al desarrollo social de los Estados Partes (Art. 1 Dec. CMC 61/00).

que se coordinó una agenda en común. Para el autor citado, esta redefinición de índole socio-política tuvo lugar sobre la base de factores ideacionales además de materiales.

Aquí comienza a observarse la relevancia del constructivismo como la teoría que cuenta con las precisiones para analizar, y posteriormente explicar, la evolución del proceso de integración MERCOSUR, pese a ser la construcción ideacional uno de sus pendientes. Acompañando nuestra hipótesis, Dabène (2012a) señala que el balance de dicho proceso evidencia una clara dificultad para establecer una definición de “intereses comunes”. Esta perspectiva se tendrá especialmente en cuenta en el análisis de la actuación de los diversos mecanismos de participación propuestos por el bloque subregional para la sociedad civil organizada y para los movimientos sociales.

En ese sentido, para el presente análisis cabe recuperar algunos puntos extraídos del relevante Consenso de Buenos Aires de 2003<sup>128</sup>

“que reflejan una coincidencia con las ideas fundamentales de los constructivistas<sup>129</sup> y con su lógica identitaria, a saber:

-intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales;

-el común propósito de fortalecer la democracia, combatir la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad;

-instrumentar políticas públicas que apunten el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios;

-fortalecer las instituciones;

-común aspiración al desarrollo;

-generar nuevas alianzas y estrategias conjuntas con otros países con los cuales compartimos intereses y preocupaciones semejantes;

-sostener una política exterior cooperativa, en conexión con el vínculo establecido por Bernal-Meza (2009) entre los procesos de integración regional y la política exterior (interés nacional y su concreción en la agenda común)” (Dreon, 2016: 11-12).

En suma, “desde el cambio de milenio, el regionalismo latinoamericano estuvo marcado por una dinámica contradictoria, es decir, la coexistencia de fuerzas centrífugas y centrípetas que promovió tanto la unión como la fragmentación” (Briceño-Ruiz, 2018: 577). A partir de la cuarta ola, los cambios y la heterogeneidad de la agenda regional establecen una nueva organización estratégica.

---

<sup>128</sup> Declaración conjunta de los presidentes de Argentina (N. Kirchner) y Brasil (I. Lula da Silva), la cual propone un cambio de paradigma en torno a los países de la región promoviendo un nuevo y autónomo polo de poder mediante el establecimiento de objetivos comunes y reafirmando el sentido de pertenencia sudamericano (Santa Cruz, 2014 citado en Dreon, 2016).

<sup>129</sup> Principales elementos constructivistas -desde el enfoque intersubjetivo- (Álvarez Fuentes & Ovando Santana, 2009 citado en Dreon, 2016): preferencias compartidas, interacción de identidades, socialización y aprendizaje mutuo, redefinición de intereses, institucionalización de nuevas formas sociales y redefinición de las prácticas internacionales.

## 4.2. La nueva institucionalidad del MERCOSUR y la política alimentaria

*“La cuestión central del proceso de integración es con qué modelo y con qué actores se construye”.*  
**Hugo Varsky (2008)**

Se hace evidente que los procesos de integración regional para lograr las conquistas sociales y políticas propuestas requieren de la participación ciudadana, de las organizaciones y movimientos sociales. Según Preciado Coronado (2014: 47):

"Mientras que en los formatos de integración neoliberal predomina el paradigma de una democracia elitista, sustentada en coalición con un polo tecnocrático, en los esquemas post-neoliberales se acrecientan experiencias fundadas sobre la democracia participativa, en la que empieza a prefigurarse una democracia comunitaria de base étnica-nacional, la cual representa una nueva coalición de intereses pluriclasistas, que busca procesar el conflicto social sobre bases deliberativas e incluyentes".

La nueva arquitectura institucional del MERCOSUR, emergida a partir de los primeros años del nuevo siglo, buscó comprometerse en dirección a generar un mayor involucramiento respecto a las prácticas sociales participativas. Así, se recupera el espíritu del Consenso de Buenos Aires (2003) como punto de inicio de este redireccionamiento de intenciones y objetivos. Lo expresado por el ex presidente argentino, Néstor Kirchner, y el ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en octubre del 2003 se verá plasmado tres meses después en la Decisión nro. 26/03 del Consejo del Mercado Común por medio de la cual se aprobó el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006. En su Anexo si bien se establecen los ejes del MERCOSUR Económico-Comercial, es especialmente relevante, a los efectos de la presente investigación, que a partir del inciso 2 se comienza a sentar las bases del denominado MERCOSUR Social. De tal forma que, en base a la propuesta presentada el día 3 de octubre de 2003 por parte del Foro Consultivo Económico Social (FCES), se promueve una mayor participación de la sociedad civil. Asimismo, por medio del Plan aprobado, en el año 2004 se diseñarían y desarrollarían

“estructuras de articulación de los centros de investigación social de los cuatro Estados Partes para la conducción de reflexiones sobre los temas sociales, entre otros aquellos referidos a la pobreza, intercambio de experiencias nacionales exitosas en programas y proyectos sociales y desarrollo de indicadores sociales armonizados que puedan servir de base para el establecimiento de metas para la política social de los países del MERCOSUR” (Dec. CMC nro. 26/03).

Albuquerque Silva y Vieira Martins (2016) indican que los primeros años del siglo XXI fueron testigos de una inflexión en la trayectoria del MERCOSUR a raíz del fortalecimiento de temas relacionados con las dimensiones social, productiva y participativa. Esta inflexión se reflejó en una multiplicación de políticas de alcance regional, a saber: agricultura familiar, salud, educación, seguridad social, migración, libre tránsito de personas entre otros. Esta apertura de espacios contó con la participación de diversos movimientos sociales, gobiernos locales y organismos ligados a ellos así como por las redes sindicales y sociales regionales. De esta manera se observa una evolución en la construcción de mecanismos facilitadores de la participación social (véase tabla 3).

**Tabla 3.**  
*Arquitectura de la institucionalidad social del MERCOSUR*

Institucionalidad social	Año
Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS)	2000 <sup>130</sup>
Plataforma MERCOSUR Social y Solidario (PMSS)	2004
Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados asociados (RAADH)	2004 <sup>131</sup>
Institucionalización de las Cumbres Sociales	2006
Instituto Social del MERCOSUR (ISM) (*)	2007 <sup>132</sup>
Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM)	2008 <sup>133</sup>
Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) (*1)	2009 <sup>134</sup>
Estatuto de la Ciudadanía	2010 <sup>135</sup>
Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) (*2)	2010 <sup>136</sup>
Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)	2011 <sup>137</sup>

*Notas:*

(\*) Comenzó a funcionar regularmente en el año 2011.

(\*1) En el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADDHH)

(\*2) Dicha instancia estará conectada con el Alto Representante General del MERCOSUR<sup>138</sup>.

Fuente: Elaboración propia

En el año 2004, Félix Peña (2004: 3), al abordar la tensión entre el MERCOSUR de utilería, afirmaba que había que seguir negociando para lograr una articulación del bloque subregional, especialmente en tres planos consistiendo el segundo de ellos en “mejorar los mecanismos de producción de reglas de juego que penetren en la realidad”. Más allá de sus recomendaciones, nos parece relevante su señalamiento para analizar la resignificación, por parte del bloque, de su *deber ser* a partir del inicio del nuevo milenio. De esta manera, es importante articular los intentos de redireccionamiento de intenciones por parte del bloque subregional con respecto al

<sup>130</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 61/00

<sup>131</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 40/04

<sup>132</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 03/07

<sup>133</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 39/08

<sup>134</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 14/09

<sup>135</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 64/10

<sup>136</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 65/10

<sup>137</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 12/11

<sup>138</sup> En diciembre de 2010, en el marco de la Reunión XL del CMC, se crea el Alto Representante General del MERCOSUR como órgano del Consejo del Mercado Común en cumplimiento de lo estipulado en la Decisión nro. 33/09 respecto a la aceleración de esfuerzos de adecuación de la estructura institucional del MERCOSUR que permita una mejor proyección del bloque.

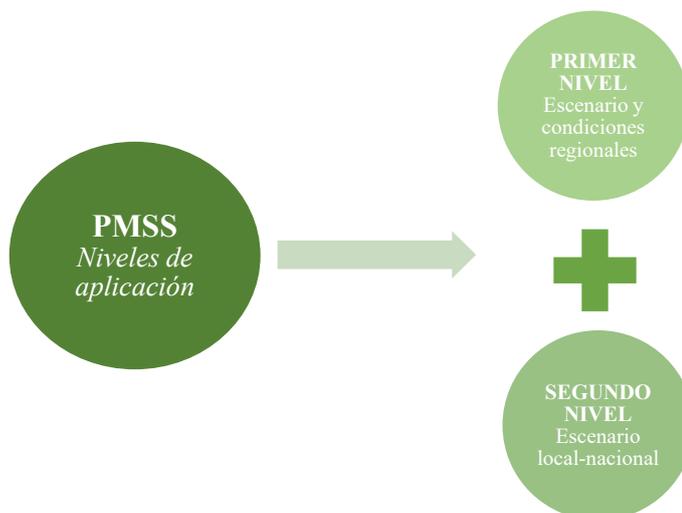
reconocimiento de la potencia política de la comunidad –en palabras de Pilar Calveiro<sup>139</sup>–, permitiendo el aprendizaje de otras formas de organización de lo político. Sin embargo, se debe evitar incurrir en el error de analizar estos intentos por complejizar los lineamientos propuestos, en contraste con los imperantes en la primera década de vida del MERCOSUR, fuera de la lógica intergubernamental predominante en el bloque.

En relación al objeto de estudio de esta tesis y para comprender el recorrido de las propuestas y políticas direccionadas hacia la AFCI y la visibilización de los movimientos sociales campesinos e indígenas se estima ineludible analizar las dinámicas emergidas a partir de las Cumbres Sociales. Para ello, se señala como el inicio del camino hacia la institucionalización de estas la ya señalada Dec. CMC 26/03 así como la aprobación, en el año 2005, del Programa Somos MERCOSUR. Desde la perspectiva de Albuquerque Silva y Vieira Martins (2016: 22-23) dicho programa “procuró realizar una articulación superadora de esas posturas tradicionales, valorizando una esfera pública generadora de derechos sociales, articulada políticamente con los partidos políticos, integrada por sujetos colectivos y movimientos sociales, y empeñada en la elaboración, implementación y gestión de políticas públicas regionales tendientes al fortalecimiento del MERCOSUR”. Sin embargo, no se soslaya la impronta del Programa MERCOSUR Social y Solidario (PMSS), nacido en el año 2004, dirigiendo sus esfuerzos a situar a los movimientos sociales particularmente como un componente estratégico de la integración. Desde sus inicios, el Programa se propuso movilizar a las organizaciones sociales de los Estados partes a fin de recuperar sus aportes y así formular propuestas para el diseño de políticas públicas a nivel local, nacional y regional<sup>140</sup>. Para ello, el Programa ha trabajado las diversas estrategias a partir de dos niveles fundamentales de aplicación (véase figura 3).

---

<sup>139</sup> Conversatorio “Resistir al Neo-liberalismo” a cargo Pilar Calveiro el día 19/2/2020 en la Universidad Nacional de La Plata.

<sup>140</sup> Programa MERCOSUR Social y Solidario (junio de 2015) “*Al MERCOSUR lo construye la gente*”.

**Figura 3.***Niveles de aplicación del PMSS*

Fuente: Elaboración propia

Frente al esquema planteado, el primer nivel se corresponde con un espacio que relaciona a organizaciones que conforman el programa con otros actores parte del escenario regional que no se encuentran incluidos. A su vez, puede señalarse la construcción de iniciativas conjuntas con espacios institucionales nacionales (Cancillerías o Parlamentos Nacionales) así como con la REAF, Somos MERCOSUR, Parlasur, Red de Mercociudades, ISM y las Cumbres Sociales, sin dejar de mencionar el diálogo con esquemas de integración más amplios tales como las Cumbres de los Pueblos o los Foros Sociales Regionales. Con respecto al segundo nivel de aplicación del Programa resta decir que las iniciativas promovidas se despliegan en espacios propios de gobiernos locales (comunidades, intendencias, municipios y gobiernos nacionales/estadales/locales), en los cuales no solo debe considerarse la diversa coyuntura propia de cada país sino que es el escenario en donde la injerencia de los movimientos sociales no solo es más visible sino fundamental. Una de las características fundantes del programa consiste en su flexibilidad, adoptándose a las circunstancias regional/nacional/local, detectando desafíos y elaborando estrategias colectivas para enfrentarlos. Entre los temas que han sido prioritarios desde el surgimiento del PMSS se encuentran: Soberanía Alimentaria, Economía Social y Solidaria, Derechos de las Mujeres y Derechos de los/as Jóvenes. En lo que respecta al primer tema señalado se afirma que la Soberanía y seguridad alimentaria es una responsabilidad del Estado y una construcción colectiva, sin dejar de tener en cuenta las disputas ideológicas y culturales de los modelos en pugna<sup>141</sup>. Así, continuando con la línea argumental trazada en la Propuesta del PMSS en la antesala de la Cumbre Social de Montevideo (2007), a partir del cuestionamiento al modelo agroexportador se enfatiza en que

<sup>141</sup> Propuesta del Programa MERCOSUR Social y Solidario a la Semana Cumbre Social del MERCOSUR. “Al MERCOSUR también lo construye la gente”. Montevideo, Uruguay 13 y 14 de diciembre 2007. Asimismo, en el acápite 4.2.1 se profundizará en los alcances de las experiencias de intercambio acerca de las políticas alimentarias realizadas en los meses de abril y noviembre en el marco del PMSS.

“la soberanía alimentaria en el MERCOSUR debe traducirse en el derecho a la alimentación y a la producción, para que agricultores/as, trabajadores/as rurales puedan producir alimentos para sus propios mercados locales y nacionales, con acceso y control sobre sus propios territorios, incluida la tierra y los recursos naturales y el respeto por sus identidades y culturas”.

En relación a las Cumbres Sociales, tal denominación tuvo lugar a partir de diciembre de 2006 en la Cumbre de Brasilia. Al respecto, Lautaro Viscay<sup>142</sup> señala, en la entrevista realizada para la tesis, que:

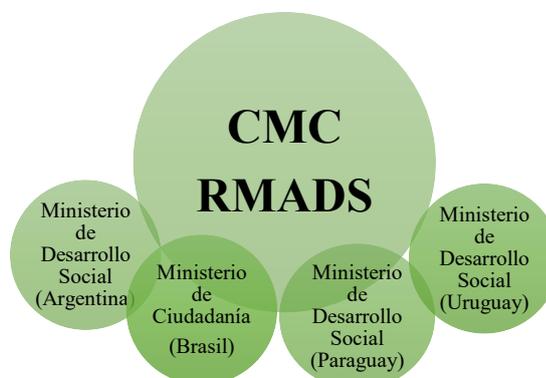
“el MERCOSUR desde su nacimiento tiene planteado el foro de las organizaciones sociales, todo lo que fue el movimiento de las Cumbres Sociales del MERCOSUR en el cual estas eran un llamado a las gremiales de los trabajadores, organizaciones sindicales y de los pueblos originarios, a esa diversidad de representaciones en nuestra región. Las Cumbres Sociales estuvieron presentes siempre más allá de un menor o mayor dinamismo. De esta manera se buscaba abrir la agenda, generado un MERCOSUR más cercano, de integración de los pueblos, a través de varias propuestas y normativa: Instituto social, Instituto de Derechos Humanos, los derechos de las mujeres y la diversidad”.

No obstante, debe remitirse al año 2000 para comenzar a trazar los principales lineamientos respecto a la incorporación del enfoque de derechos en las decisiones vinculadas a la política alimentaria. En este sentido, la RMADS si bien abarcará varias dimensiones señalará sostenidamente la relevancia de trabajar en ejes tales como la Seguridad Alimentaria y Nutricional así como en relación a la Soberanía Alimentaria. Con miras a ampliar y profundizar el desarrollo social en el proceso de integración –según el considerando de la Dec. CMC Nro. 61/00- a partir del año señalado dicha institución llevará a cabo reuniones semestrales en las cuales los Ministros de Desarrollo Social y altas autoridades buscarán promover y fortalecer la dimensión social del bloque de integración en base a la construcción de una agenda común.

---

<sup>142</sup> Entrevista efectuada el 17/2/2020 a Lautaro Viscay en su carácter de Secretario Técnico de la REAF MERCOSUR.

**Figura 4.**  
*Componentes de la RAMDS*



Fuente: Elaboración propia

Con la intención de recuperar los aportes de la RMDAS y del ISM a partir del robustecimiento del término Soberanía Alimentaria en la Declaración de febrero del año 2007 (Nyéléni, Selingue, Malí) se observará su mención recurrente hasta el año 2011 inclusive disipándose en los años posteriores. En base a la revisión documental cabe señalar que Judith Andaschko Unzaín, Ministra de Acción Social de Paraguay, remarcaba que el ISM ayudaría a consolidar y promover la dimensión social como uno de los ejes para el desarrollo de la integración regional. Seguidamente señaló que una atención preferencial al tema social facilitará la construcción de un desarrollo sustentable para la región<sup>143</sup>. En el marco de la XII RMADS si bien se convocó a incluir el desarrollo del PEAS en la agenda del ISM además se consideró prioritarios los proyectos atinentes a la SAN. Del Acta nro. 02/07 (RMADS) se desprende la afirmación de Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social de la República Oriental del Uruguay, acerca de la necesidad de continuar incorporando la perspectiva de los derechos en políticas sociales recordando que cuando se aplican los diferentes programas se está trabajando con semejantes y no con beneficiarios. En el año 2007 no solo se aprobará el Plan Bienal 2007-2009 en el seno de la RMADS sino la Declaración de Principios del MERCOSUR Social, impronta que buscará consolidarse en los próximos años.

Asimismo, el reforzamiento de la arquitectura institucional social del MERCOSUR se pensó bajo una premisa explicitada en el año 2008: la política social potencia la integralidad de las acciones en función de la multiplicidad de los contextos. Dicha base buscaba otorgarle una clara direccionalidad en términos de promoción y desarrollo de la persona, la familia y la comunidad con sus protagonismo y en el respeto de las particularidades inherentes a cada país (RMADS Acta Nro. 01/08). Cabe recordar que en el año 2008 se crea la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), una instancia que significaba

<sup>143</sup> MERCOSUR/RMADS Acta Nro. 01/07.

complementar esfuerzos respecto a las Reuniones Especializadas o Reuniones de Ministros Sectoriales.

Frente a la crisis mundial de alimentos y con un criterio sostenido de integración social los Ministros enfatizaron en la prioridad de incluir la política de SAN al PEAS. Por otra parte, la XIV RMADS es especialmente relevante a los efectos de la presente investigación: por un lado, en razón que se decidió promover el beneficio colectivo<sup>144</sup> fortaleciendo el tejido y el capital social diversificando el entramado multiactoral; por otro lado, se acordó generar políticas activas para alcanzar la Soberanía Alimentaria, no solo desde la necesidad de abastecimiento de alimentos, sino desde la independencia a la hora de definir qué productos producir y cuáles no, teniendo en cuenta no solo la demanda externa sino las necesidades internas. De esta manera, el entramado institucional del MERCOSUR se ve impactado por el eco del desarrollo del concepto de SA, un camino iniciado -recordemos- en la Cumbre de Roma de 1996 y un aporte construido en el seno de las organizaciones sociales campesinas e indígenas a escala global. Sin embargo, cabe aclarar que dos países presentaron observaciones al último avance señalado. Chile no estuvo de acuerdo con la definición brindada mientras que la delegación de Ecuador señaló que la conceptualización del término se encontraba en proceso de definición en razón de la reforma constitucional que transitaba el país por aquel año<sup>145</sup>.

Bajo este prisma, se convocó a redefinir las políticas alimentarias y nutricionales como Política de Estado. Del mismo modo, interpretando la crisis como una oportunidad, las delegaciones presentes coincidieron en la necesidad de afianzar estrategias sostenidas en un enfoque de derechos, equidad y justicia social. Para ello se explicitan ejes de acción que se retroalimentan entre sí y que deberán acompañarse de un fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunitarias y de pequeños productores, para que asuman el protagonismo identificando las necesidades permitiendo de esta manera el desarrollo de respuestas acordes a sus patrones culturales e identidad territorial<sup>146</sup>. Entre los ejes especificados (véase figura 5) resalta la adopción de un abordaje productivo integral respecto a la política alimentaria. Un ejemplo de dicho enfoque se encuentra representado por el diseño y ejecución de proyectos hacia el desarrollo territorial plasmando el entramado multiactoral. La dimensión territorial será reiterada en la parte preliminar del Acta nro. 01/10 -XVIII RMADS-. La Ministra de Desarrollo Social de Argentina, en el marco de la I Reunión de la CCMASM, destacó la impronta social del proceso de integración colocando este proceso en función de los pueblos y no solamente del mercado.

---

<sup>144</sup> En el marco del tema 6 del Acta nro. 01/08 (RMADS) *Proyecto de Economía Social y Solidaria para la integración*, financiado por el FOCEM.

<sup>145</sup> El término sería desarrollado en el art. 281 y ss. de la nueva Constitución.

<sup>146</sup> MERCOSUR/RMADS Acta Nro. 01/08.

**Figura 5.**  
Abordaje integral de las políticas alimentarias



Fuente: Elaboración propia en base a la Popuesta Política relativa a la SAN dispuesta en MERCOSUR/RMADS/Acta. Nro.01/08 y Anexo VII al Acta Nro. 02/08.

Los resultados del Seminario de Seguridad Alimentaria y Nutrición en el MERCOSUR, realizado el 5 de noviembre de 2008 en Brasilia, presentado por el Secretario Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil, Onaur Ruano, reflejan que el concepto de Soberanía Alimentaria esbozado se encuentra ligado con la definición dada por la FAO en 1996. Asimismo, el Anexo VII adjunto al Acta nro. 02/08 (RMADS) adquirió un carácter esencial en relación al camino trazado por la institucionalidad social del MERCOSUR con miras a promover la soberanía alimentaria. En dicho anexo se propone la firma de la denominada Declaración de Brasilia “*Por un MERCOSUR sin hambre y en pleno ejercicio de sus soberanía alimentaria*”. En los considerandos no solo se retoma y amplía la definición de Soberanía Alimentaria sino que se establecen sus soportes. Así, el segundo considerando establece que la Soberanía Alimentaria es el derecho de todo pueblo a definir sus propias políticas en relación a los asuntos agrícolas y alimentarios, para proteger y regular la producción agrícola nacional y el mercado interno, con el fin de lograr un desenvolvimiento sustentable. Análogamente, se propone alcanzar un acuerdo equilibrado con la OMC sobre agricultura para lograr la materialización de condiciones de comercio justo. Respecto a los pilares que deben ser tenidos especialmente en cuenta en el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a garantizar una práctica alimentaria sostenible se mencionan a la familia como la unidad social básica y se reconoce el rol esencial de las mujeres tanto en lo que se refiere a la producción de alimentos de consumo familiar así como en su función de difusoras de buenas prácticas alimentarias y nutricionales.

En el año 2008, los Ministros y Autoridades de Desarrollo Social acordaron establecer políticas de abastecimiento, considerando la construcción de estructuras locales y regionales vinculadas a organizaciones de agricultura familiar, fortalecer las políticas gubernamentales para la formación de alimentación y fomentando la creación de redes de pequeños comerciantes, locales y ferias regionales y públicas directas<sup>147</sup>.

Por su parte, el ISM, a partir de su entrada en funcionamiento, será una instancia que complementará a la RMADS en razón que ha orientado parte de sus actividades a generar procesos de intercambio, tanto intercambio técnico como generar transferencia de experiencias a nivel de base, apuntando a consolidar procesos de participación social regional<sup>148</sup>. En el año 2009 uno de los temas prioritarios, en el marco del Plan Bienal del MERCOSUR Social 2010-2011, vuelve a referirse a la SAN. Con el sostenimiento técnico del ISM la XVII RMADS acuerda avanzar en dos lineamientos para reforzar la SAN y la Soberanía Alimentaria: identificar los alimentos que hacen a la identidad de los países partes del procesos de integración y recopilar las experiencias. El trabajo a partir de la asociación de ambos ejes revalorizaría, según las delegaciones presentes, las formas de producción local de alimentos, la distribución, las estrategias de abastecimiento familiar, el intercambio, el trueque o la reciprocidad. A su vez, se afirman dos rasgos que consideramos insoslayables al momento de pensar en una política alimentaria regional: la revalorización de lo local como forma de asegurar la biodiversidad, la cultura alimentaria y la preservación del medio ambiente así como la materialización de la identidad alimentaria.

En el epílogo de la etapa en la que se presentaron los mayores consensos respecto al direccionamiento de la política alimentaria, en la XX RMADS Hugo Richer, Ministro-Secretario de la Secretaría de Acción Social (Paraguay), advirtió la dificultad para avanzar en un proceso de integración sin el debido fortalecimiento de su dimensión social. Al mismo tiempo, remarcó que los acuerdos que se generaran en el MERCOSUR debieran reflejar las expectativas de las y los ciudadanos del Sur para que estos ciudadanos sean protagonistas –y no meros espectadores- de las políticas integracionistas<sup>149</sup>. Además, se puntualizó en la necesidad de poner en funcionamiento los Grupos Temáticos de Seguridad Alimentaria (GT SAN-RMADS) y Protección Social (GT PS-RMADS). En el próximo capítulo se analizará la articulación entre el GT SAN-RMADS y la REAF acerca de los temas priorizados en la agenda de ambas.

En palabras de Lautaro Viscay, a fin de reconstruir la integración regional hay que definir que agenda (nacional o regional/internacional) es prioritaria. Ello condiciona a los movimientos también<sup>150</sup>. Complementando esta óptica, Javier Surasky<sup>151</sup> aduce, en la entrevista realizada para la tesis, que:

---

<sup>147</sup> MERCOSUR/RMADS Acta Nro. 02/08, Anexo VII, Inciso 4.

<sup>148</sup> MERCOSUR/RMADS Acta. Nro. 02/09.

<sup>149</sup> MERCOSUR/RMADS Acta. Nro. 01/11.

<sup>150</sup> Entrevista efectuada el 17/2/2020 a Lautaro Viscay en su carácter de Secretario Técnico de la REAF MERCOSUR.

<sup>151</sup> Entrevista efectuada el 22/6/2020 a Javier Surasky. Doctor y Magíster en Relaciones Internacionales y en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria de la Universidad Nacional de La Plata. Es autor de

“en el intento de interacción del MERCOSUR con los diversos movimientos sociales se despliega un claro ejemplo de demanda invertida, un vicio en el flujo de demandas relacionado con el origen mismo de la cooperación internacional ya que esta se asimilaba, desde un inicio, a la respuesta respecto a las necesidades de los donantes antes que a las necesidades de los receptores”.

Asimismo, los movimientos y organizaciones sociales inicialmente miraron al MERCOSUR con desconfianza porque consideraron que era una expresión más del proyecto neoliberal que estaba en su fase de expansión en el cono sur. De todos los movimientos sociales, fue el sindical el que tuvo una participación más visible, a través del Consejo Consultivo y Social [...] A pesar de estos espacios que ofrecen los gobiernos, los movimientos sociales continúan con las llamadas Cumbres de los Pueblos del Sur<sup>152</sup>, como un espacio propio, de intercambio, de propuestas y de resistencias (PMSS, 2010).

En referencia a los recientes estallidos sociales en la región y en perspectiva histórica, María Teresa Zegada<sup>153</sup> identifica -en la entrevista realizada para el presente trabajo-, más allá del tipo de demandas (tonalidades diversas), entramados comunes en las resistencias. Todos ellos son movimientos políticos no solo porque cuestionen el orden, más allá de la teorización clásica. En el último tiempo, destaca la investigadora entrevistada, “los movimientos sociales de la región están generando una sedimentación y adquisición de experiencias para poder expresarse”.

Si bien las innovaciones institucionales contribuyeron “a atenuar el déficit democrático que históricamente padece el MERCOSUR” (Caetano, Ventura & Vázquez, 2009; Martins y Silva, 2014 citados en Albuquerque Silva y Vieira Martins, 2016: 18) el Estado continúa siendo, en el ámbito del MERCOSUR, el articulador por antonomasia de las posiciones entre los diversos sectores y actores. De este modo, la estructura intergubernamental del bloque subregional no se alteró. En los próximos capítulos se especificarán los alcances de la cristalización de los rasgos estructurales del MERCOSUR y sus impactos en las dinámicas establecidas por los movimientos sociales campesinos e indígenas.

#### **4.2.1. El PMSS y el intercambio de experiencias en clave Soberanía Alimentaria: los casos de Paraguay y Brasil**

En el marco de la materialización de una institucionalidad social en el MERCOSUR, promotora de una socialización de experiencias de las organizaciones campesinas e indígenas, en el año 2016 el PMSS llevó a cabo dos experiencias de intercambio (pasantías) estructuradas bajo el eje de la Soberanía Alimentaria. De este modo, a dichos espacios se los tituló “Modelos en disputa. Agronegocios vs agricultura familiar campesina”<sup>154</sup> y “Alianza campo-ciudad: comercio justo, agricultura urbana y economía social y solidaria”<sup>155</sup> respectivamente.

---

varios libros y artículos en revistas científicas y actualmente coordina el área de Gobernanza para el Desarrollo de Cepei.

<sup>152</sup> En abril de 1998, se realizaba en Santiago de Chile la Primera Cumbre de los Pueblos de las Américas, en paralelo a la II Reunión Presidencial destinada a discutir la marcha de las negociaciones del ALCA. Allí se conformaba la Alianza Social Continental (Navarro y Rudnik, 2018).

<sup>153</sup> Entrevista efectuada el 20/1/2020 a la académica María Teresa Zegada Claire en su carácter de investigadora y Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina (PROSPAL). Sus líneas de investigación se refieren a los movimientos sociales y el activismo en América Latina con especial énfasis en Bolivia.

<sup>154</sup> Realizado entre los días 3 y 8 de abril del 2016 en Asunción, Paraguay.

<sup>155</sup> El espacio se desarrolló entre el 19 y 23 de noviembre del 2016 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil.

En el prólogo del documento que sistematiza el primero de los encuentros se resalta, frente al viraje político-ideológico en la región, la necesidad de “colaborar en la rearticulación de los movimientos sociales y en la revalorización de las micro experiencias de construcción del Estado y de las políticas públicas desde la experiencia de esos movimientos sociales” (PMSS, 2016: 4). Es preciso recordar que frente al avance, en las últimas décadas, del capitalismo financiero y de las empresas transnacionales<sup>156</sup> sobre todos los aspectos de la agricultura y del sistema alimentario de los países y del mundo, el Foro Mundial de la Soberanía Alimentaria - Malí, 2007- discutió la construcción de una nueva noción: los agrocombustibles en lugar de la denominación de biocombustibles mayormente conocida (Stronzake, Dos Santos & Silva, 2013). Dicho término será adoptado por los movimientos campesinos e indígenas recuperando los postulados propuestos por la Vía Campesina en 1996 y en la Declaración de La Habana (2001)<sup>157</sup> en relación reivindicar el derecho de los pueblos a definir y realizar su forma de producción alimentaria en base a sus experiencias y cultura.

Respecto al programa regional bajo análisis, el PMSS llevó a cabo la primera de las pasantías citadas en dos municipios del departamento de Caaguazú, Repatriación y Caaguazú y en el departamento Central, municipio de Emboscada en una finca agroecológica. El encuentro en Paraguay estuvo enmarcado en la consigna específica de identificación de estrategias para el fortalecimiento de una producción alternativa al agronegocio así como la visualización de ventajas respecto a la alianza entre el campo y la ciudad; la última consigna señalada se recuperará en las jornadas de noviembre de aquel año.

De esta manera, se revela que en Paraguay los principales problemas en las dos últimas décadas han estado ligados al acceso a la tierra y agricultura. En el documento de sistematización elaborado por el PMSS (2016) se señala que el 40% de la población que aún vive en el campo depende de la tierra y justamente a partir de la falta de acceso a ella se ha evidenciado un impedimento para que las comunidades campesinas e indígenas desplieguen las condiciones materiales de su existencia vinculada a la producción. A ello ha contribuido la creciente extranjerización de tierras y participación de corporaciones multinacionales. Sin embargo, para dichas comunidades la tierra no solo implica la posibilidad de establecer lógicas de producción propia y alternativas al modelo de agronegocios imperante sino que, a su vez, significa un espacio de generación de ingresos, de empleos y desde lo simbólico de empoderamiento. La pasantía analizada consistió, fundamentalmente -en base a lo que se desprende de los informes y documentos consultados-, en la visita a determinadas comunidades campesinas e indígenas para visibilizar los conflictos y las principales disputas asociadas a la tierra. Cabe resaltar que ninguna de las organizaciones visitadas para la elaboración del documento citado forma parte del espacio generado por Vía Campesina y su articulación continental, la CLOC-VC.

---

<sup>156</sup> En relación a las lecciones impartidas por la intensa pedagogía del virus de la COVID-19, respecto al regreso del Estado y la comunidad, Boaventura De Sousa Santos (2020: 73) señala que “los tres principios de regulación de las sociedades modernas son el Estado, el mercado y la comunidad. En los últimos cuarenta años, el principio del mercado ha recibido prioridad absoluta en detrimento del Estado y la comunidad”.

<sup>157</sup> Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (La Habana, 2001).

**Tabla 4.***Organizaciones visitadas en el marco de las experiencias de intercambio del PMSS en el año 2016*

Organización	Integrante de Vía Campesina
Coordinadora de Organizaciones Sociales de Repatriación (COSOR)	No
Comunidad Juliana Fleitas	No
Organización Oñondivepa	No
Ecofinca	No

Fuente: Elaboración propia en base a PMSS (2016)

Del mismo modo, “la producción agraria en Paraguay está basada sobre tres modelos: el agronegocio, la agricultura campesina y la agroecología” (PMSS, 2016: 19). Sin embargo, el primero de ellos ha tenido un avance significativo en las últimas décadas. Pese a este avance las comunidades han incorporado a su labor la concepción de la producción agroecológica fomentando el establecimiento de ferias para el intercambio no solo de productos sino de experiencias. Así, frente al avance de la sojización transgénica y la producción biotecnológica los integrantes de las comunidades visitadas enfatizaron en que la soberanía alimentaria empieza por decidir qué comer.

“La visita a las experiencias de las organizaciones pudo mostrar la realidad campesina en Paraguay, cómo las familias se vinculan con la tierra, que no es sólo para promover y desarrollar la actividad agrícola, sino también la tierra como el tekoha (territorio), el lugar, el espacio donde desarrolla su modo de vida y sus múltiples relaciones de cooperación: familiar y comunitaria. Los pasantes, sobre todo de los otros países, valoraron el esfuerzo que realizan con humildad y mucho sacrificio tanto para conseguir tierra como para producir con muy pocos medios y sin aporte de políticas públicas” (PMSS, 2016: 21).

Asimismo, resta decir que el establecimiento de buenas prácticas vinculadas a la agroecología se debe fundamentalmente al despliegue y coordinación de los movimientos sociales campesinos e indígenas ya que, en el caso de Paraguay “la promoción por parte del Estado es casi nula debido a fuertes intereses económicos ligados al agronegocio” (PMSS, 2016: 29).

En lo que respecta a la experiencia en Brasil, si bien se presentaron algunas particularidades – comercio justo, economía social y solidaria, agricultura urbana- en contraste con la pasantía realizada por el PMSS en el mes de abril del 2016, uno de los ejes que se decidió ampliar consistió en la alianza campo-ciudad. Igualmente, el MST (integrante de Vía Campesina) participó en la organización del espacio. El anfitrión del encuentro fue el Centro de Acción Comunitaria (CEDAC)<sup>158</sup>. La primera actividad, señala el documento de sistematización de la experiencia,

---

<sup>158</sup> Fundado en 1979, el CEDAC es una organización en el gobierno, sin fines de lucro, con sede en la ciudad de Río de Janeiro.

“fue la visita al circuito de ferias orgánicas de la ciudad de Río de Janeiro, organizado por un grupo de productores/as orgánicos de Brejal. Este grupo está integrado por 33 familias de Petrópolis. Comercializan más de 120 variedades de alimentos saludables, principalmente verduras, legumbres, frutas, condimentos, hierbas, producidos de modo sustentable” (PMSS, 2017: 8).

En la región de Brejal se estima que unas 60 familias se dedican a la agricultura orgánica. Una de las mayores trabas para la comunidad están representada por la distancia desde Brejal hasta Río de Janeiro. Entre las presentaciones pautadas se encontraba la disertación de Juliana Casemiro, secretaria general del Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN) –creado en 1998- quien se refirió a la articulación multinivel (municipal/estadual/nacional) entre los distintos foros. Los postulados del FBSSAN se vieron reforzados por la sanción, en el año 2006, de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN)<sup>159</sup> -Ley nro. 11.346-. Coincidimos con Inês Rugani Ribeiro de Castro (2019) en que ley señalada representó la consolidación de los esfuerzos en Brasil por lograr un programa de políticas públicas coordinado y convergente siendo el SISAN la mejor expresión de dichas intenciones. La autora identifica tres elementos centrales de la estructura de gobernanza prevista por el sistema instaurado en la ley nro. 11.346, a saber: la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA)<sup>160</sup> y la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN). Nos referimos especialmente al CONSEA que representó un espacio de diálogo entre sociedad y gobierno; órgano en el cual la presidencia siempre correspondió a la sociedad civil.

“El CONSEA actuó en agendas estratégicas como: inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución Federal; defensa de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas y comunidades quilombolas; fortalecimiento de las culturas alimentarias, en consonancia con los biomas y ecosistemas brasileños; fortalecimiento de la agricultura familiar y agroecológica; reducción del uso de pesticidas; avance de la agenda regulatoria, por ejemplo, en el ámbito de la rotulación de alimentos (transgénicos, ultra procesados) y de la tributación de alimentos e insumos; avances en los códigos sanitarios para hacerlos más incluyentes y adecuados para la producción en pequeña escala y la comercialización en circuitos más pequeños, entre tantas otras cuestiones” (Maluf, 2012 citado en Ribeiro de Castro, 2019: 2).

Ribeiro de Castro (2019) puntualiza en que el ciclo virtuoso de los programas<sup>161</sup> realizados en el marco del nuevo sistema de gobernanza alimentaria permitió que en el año 2014 el país no figurara más entre quienes componían el Mapa del Hambre, elaborado por la ONU. Asimismo, el CONSEA promovió una agenda de investigación interdisciplinaria acerca de las políticas públicas con foco en la alimentación. No obstante, el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, a

---

<sup>159</sup> La norma establece el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), el cual es un sistema en construcción que tiene como objetivo promover, en todo el territorio nacional, el derecho humano a una alimentación adecuada. Se trata de un sistema público, que posibilita la gestión intersectorial y participativa, así como la articulación entre las entidades federativas para la implementación de políticas promotoras de la seguridad alimentaria y nutricional, en una perspectiva de complementariedad y optimización de las potencialidades de cada sector. Fuente: <https://plataformacelac.org/ley/2>

<sup>160</sup> El CONSEA se creó en 1994, se desactivó en 1995 y se reactivó en 2003.

<sup>161</sup> Para acceder a una enumeración exhaustiva de los programas creados e implementados véase Ribeiro de Castro (2019).

través de la Medida Provisoria nro. 870 (2019) eliminó el Consejo, provocando el desmantelamiento de un espacio de participación en el cual interactuaban sociedad y gobierno.

Retomando el análisis de las diversas experiencias de la segunda pasantía en el marco del PMSS, al momento de analizar el rol de la Cooperativa UNACOOOP se observa que la Cooperativa se vio fortalecida a raíz de las compras del Estado ya que UNACOOOP vende a dos programas estatales: Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Dichos programas demuestran que en Brasil, al igual que en algunos países del MERCOSUR, el 30% de las compras deben ser de la agricultura familiar (Leporati, Salcedo, Veró, & Muñoz, 2014; PMSS, 2017). De esta manera, se visualiza un ejemplo de aseguramiento de mercados mediante los sistemas de compras públicas de alimentos, con especial foco iniciativas de países del Cono Sur.

Por último, del documento de sistematización de la experiencia en Brasil se desprende una “reafirmación de la importancia de la socialización de experiencias y saberes” (PMSS, 2017: 30) sin soslayar que el país sudamericano continúa inmerso en el modelo dominante con base en la hegemonía productivista: concentración de tierra, oligopolización, éxodo rural, superexplotación, monocultivo a gran escala, producción para exportación de commodities, deterioro ambiental, control de recursos naturales y uso intensivo de agrotóxicos (Stronzake, Dos Santos, & Silva, 2013). En suma, coincidimos con Martins (2012: 81) en que “los conflictos sobrepasan las esferas sociales, políticas y económicas e involucran esferas culturales y simbólicas dándole profundidad a las luchas por el reconocimiento”.

Pese a los obstáculos señalados, cabe destacar que el PMSS, desde su origen, visibilizó la relevancia de fortalecer procesos de participación ciudadana. Una de las especificidades del programa consistió en invertir en algo poco común: pequeñas organizaciones sociales pasaron a pensar en incidir en políticas públicas y en la integración regional (Albuquerque, 2007). Entre las participaciones desde abajo en la historia de los países del MERCOSUR cabe mencionar a los movimientos sociales de trabajadores así como los movimientos campesinos e indígenas, de mujeres, negros y estudiantes. No obstante, Javier Surasky, frente a la pregunta planteada en la entrevista<sup>162</sup> acerca de la posibilidad concreta de pensar en los/as campesinos/as e indígenas como sujetos de políticas públicas regionales, afirma que

“hasta que no cambie la línea de gestión de la demandas eso no podrá ser. No hay capacidad de gestión política respecto a la situación desde el marco regional. Falta capacidad de generar un input claro en el proceso de integración. Mientras sigan siendo objetos seguirán sujetos. Atados a las modas en el marco de financiamiento. No hay capacidad de proyección de las políticas”.

#### **4.2.2. Las Cumbres Sociales del MERCOSUR y la “cuestión alimentaria”: ¿hacia una construcción de la integración desde abajo? El rol de las OAFCI-CLOC-VC**

Al momento de analizar la complejidad creciente en la construcción de las identidades colectivas a partir del paradigma de los NMS, Martins (2012: 83) explicita su crítica hacia las

---

<sup>162</sup> Entrevista efectuada el 22/6/2020 a Javier Surasky. Doctor y Magíster en Relaciones Internacionales y en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria de la Universidad Nacional de La Plata. Es autor de varios libros y artículos en revistas científicas y actualmente coordina el área de Gobernanza para el Desarrollo de Cepei.

teorías individualistas y autorreferenciales que “discuten la fuerza del cambio histórico de las colectividades humanas en la contemporaneidad”. Al respecto, uno de los principales teóricos acerca de los movimientos sociales, Sidney Tarrow (1997), advertía que las nuevas formas de participación que han surgido a partir de los años sesenta serían domesticadas hacia finales del siglo. Del mismo modo, indicaba que el futuro de la acción colectiva dependería no de los grados de violencia que pudiese conllevar sino, fundamentalmente, de cómo sea incorporada al Estado nacional y de cómo lo transforme,

“dado que este podría estar disolviéndose en organismos nacionales y supranacionales más amplios, cabe dentro de lo posible que el movimiento social siga sus pasos. El mundo podría estar experimentando en nuestros días un nuevo poder del movimiento, de gran alcance” (Tarrow, 1997: 29).

Por su parte, Preciado Coronado (2014), visibilizando el esquema de la integración regional comunitaria producto de la *nueva gramática democrática*, evidencia los desafíos que la democracia le plantea a la integración fundamentalmente en lo que refiere a las demandas de participación social. En la mayor parte del período analizado en la presente investigación si bien MERCOSUR no se sitúa plenamente en el esquema referido consideramos que los cambios producidos a inicios de este siglo han impulsado, en palabras de Preciado Coronado (2014), esquemas de inspiración post-neoliberal Sur-Sur. La multidimensionalidad de lo social desde aspectos económicos, políticos y culturales propició una diversificación de espacios de intercambio entre la esfera gubernamental y la sociedad civil organizada así como respecto a los movimientos sociales a partir de una nueva arquitectura institucional.

Uno de los espacios generados para promover el diálogo entre los distintos actores partes del proceso de integración subregional MERCOSUR se encuentra representado en las Cumbres Sociales. De este modo, Somos MERCOSUR y las Cumbres Sociales posibilitaron la incorporación de nuevos sujetos colectivos al MERCOSUR, impulsando la ampliación de la agenda exclusivamente económica-comercial de la integración (Albuquerque Silva & Vieira Martins, 2016). La agenda social construida en el marco de las Cumbres ha intentado subvertir la erosión provocada por el acelerado proceso de globalización y la sumisión de los mercados nacionales a los internacionales, estado de situación producto de la profundización del modelo neoliberal a fines del siglo pasado.

A continuación, se identificarán los principales postulados en relación a la política alimentaria en el seno de las Cumbres desde su inicio hasta lo acontecido en el año 2017 y sus potencialidades. Entendiendo a la participación social como “un mecanismo de gobernanza que agrega miradas, reflexiones, demandas y posibilidades al proceso de integración regional” (Daguerre & van Rompeay, 2011: 59) puede evidenciarse una búsqueda de resignificación de legitimidad de estos procesos en base a la premisa que:

“la legitimidad de la participación de la sociedad civil no pasa por representar a la sociedad en su conjunto, sino por su especificidad y el posicionamiento o conocimiento sobre ciertos temas o especialidades, y por las particularidades de los grupos de referencia o de base de los movimientos y redes” (ALOP, 2009: 24).

Así, pese a observarse estrechos espacios de decisión por parte de la sociedad civil y los movimientos sociales, se analizarán los marcos de oportunidad generados a partir de la efectiva participación de movimientos sociales campesinos e indígenas con representatividad multinivel.

A fines de 2006 tuvo lugar la I Cumbre Social del MERCOSUR que contó con una significativa participación de diversas organizaciones sociales. En dicho escenario no solo se ratificó la agenda social surgida del I Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Solidario sino que se convocó a la implementación en el MERCOSUR de las recomendaciones de la Declaración Final de la CIRADR (FAO) aprobada en Porto Alegre (Brasil). La mención de la Conferencia Internacional realizada por la FAO en marzo del mismo año cobra una especial relevancia debido a que la I Cumbre Social recuperó ejes abordados en dicho evento. Siendo los temas marco de esta última la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, se indicaron algunos problemas estructurales que debieron enfrentar los países en desarrollo hacia el fin de siglo: reestructuración del sector público, falta de capacidad institucional y de recursos financieros para establecer las medidas propuestas, esfuerzos de las elites por proteger sus propios intereses y la falta de compromiso político, ineficiencia burocrática, insuficiente capacidad técnica así como débiles capacidades representativas y directivas de los productores, los trabajadores, y las organizaciones comunitarias rurales. De igual modo, la CIRADR señaló que quedaban por delante importantes desafíos a fin de reforzar las capacidades de las instituciones comunitarias, los gobiernos locales así como las organizaciones de agricultores, entre otros actores fundamentales. Teniendo en cuenta las intenciones desde la FAO, en la Conferencia se remarcó la necesidad de desarrollar mecanismos apropiados, duraderos y multinivel que permitan la institucionalización del diálogo social, la cooperación y el seguimiento respecto a la reforma agraria y desarrollo rural (FAO, 2006).

**Tabla 5.**

*Ejes claves de la Declaración de la Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural*

11. Reiteramos la importancia de la agricultura tradicional y familiar y otros sistemas de producción en pequeña escala, al igual que el papel que juegan las comunidades rurales tradicionales y los grupos indígenas en el fomento de la seguridad alimentaria y en la erradicación de la pobreza.

14. Reconocemos que las políticas y prácticas para ampliar el acceso cierto a la tierra, al agua y demás recursos naturales y el suministro de servicios rurales deberían ser revisadas para lograr el completo respeto de los derechos y aspiraciones de la población rural, mujeres y grupos vulnerables [...]

15. [...] las políticas e instituciones de reforma agraria y de desarrollo rural deberían involucrar a los interesados en dichas políticas, incluyendo a aquellos que producen bajo sistemas de tenencia de la tierra individual, comunal y colectivo, así como comunidades pesqueras y forestales [...]

16. Subrayamos que las políticas, normas e instituciones de reforma agraria y desarrollo rural deben responder a las exigencias y aspiraciones de la población rural, tomando en cuenta las cuestiones de género, los factores económicos, sociales, culturales jurídicos y ecológicos y, por lo tanto, deberían implicar a todos los directos interesados en el proceso de toma de decisiones.

25. Reconocemos que los Estados tienen la responsabilidad prioritaria de su propio desarrollo económico y social que incluye las políticas nacionales para la implementación de la reforma agraria y de las estrategias de desarrollo rural. En este contexto, reconocemos el papel fundamental que tiene la concertación entre gobiernos, sociedad civil y de las demás partes interesadas para la implementación sostenible de la reforma agraria y del desarrollo rural.

**Principios de la CIRADR**

- Diálogos nacionales incluyentes como mecanismos generales para garantizar un progreso significativo en la reforma agraria y en el desarrollo rural.
- Apoyar un enfoque participativo basado en los derechos económicos sociales y culturales.
- Apoyo al conocimiento y experiencias locales, garantizando la disponibilidad y acceso efectivo por parte de la agricultura familiar y tradicional y demás sistemas de producción en pequeña escala, al igual que las comunidades rurales tradicionales y los grupos indígenas, a

la información y tecnología adecuadas en el área de la producción, diversificación de ingresos, fortalecimiento de los vínculos de mercado a todos los niveles dando prioridad a los mercados locales y nacionales, a la promoción de la alta calidad y a los productos locales y tradicionales, y desarrollar medios para mantener y rehabilitar los recursos naturales”.

Fuente: FAO, 2006: 8 y siguientes.

En la Declaración de Brasilia del año 2006, a su vez, se convocó a los presidentes a implementar las recomendaciones presentadas por la REAF y se establecieron ejes cruciales: reforma agraria, combate a la violencia en el campo, el fortalecimiento de la agricultura familiar y de la economía solidaria, de la seguridad alimentaria y del cooperativismo. Dichos ejes fueron considerados indispensables para alcanzar un modelo de desarrollo sustentable (Albuquerque Silva & Vieira Martins, 2016).

En aras a profundizar dicha perspectiva, en el año 2012 se acuerda reivindicar la soberanía alimentaria y nutricional frente al avance de las grandes corporaciones transnacionales. La Declaración de Brasilia (2012) no solo afirma la necesidad de un desarrollo regional integrado, de complementariedad y de solidaridad mutua sino que resalta la urgencia en la implementación, en los países parte del bloque, de reformas agrarias estructuradas en la soberanía alimentaria y territorial de los pueblos indígenas, comunidades tradicionales, campesinas y de agricultura familiar. Por su parte, la XVII Cumbre Social (Paraná, Argentina) del bloque titulada “Más participación social para profundizar la integración” representó un espacio de cristalización de ejes temáticos presentes desde el inicio del espacio de las Cumbres en el marco regional.

De esta manera, se reafirmó la importancia del rol protagónico de las organizaciones sociales y los movimientos populares en la construcción, profundización y consolidación de la integración. Al realizar un balance de los años transcurridos se reconoció el viraje de las dimensiones inherentes a la agenda mercosureña en razón a la constitución, a partir de los inicios del nuevo siglo, de un proceso de integración multidimensional desligado de una perspectiva centrada exclusivamente en la esfera comercial. Al mismo tiempo, de la Declaración (tercer apartado) se desprenden los ejes considerados estratégicos, a saber: la soberanía tecnológica, energética y alimentaria. Entre las propuestas para lograr avances concretos en relación a este último eje, se propuso una mirada integral para abordar y valorar los segmentos productivos más vulnerables y postergados, definiendo un marco regulatorio de los Estados Partes para frenar la concentración de tierras, de los bienes naturales (especialmente agua y semillas nativas) y de los conocimientos populares y ancestrales llevados a delante por los actores económicos transnacionales. Es decir, la direccionalidad de las propuestas se orientó a la afirmación de la función social de la tierra y la convocatoria a una reforma agraria integral por parte de los Estados partes.

**Tabla 6.**

*Declaraciones, informes y conclusiones de grupos de trabajo y comisiones en relación a los ejes temáticos transversales al presente trabajo*

<b>Agricultura familiar, seguridad y soberanía alimentaria</b>	
Contribuciones del Trabajo de Grupo Agricultura Familiar, Reforma Agraria, Cooperativas, Desarrollo Local, Economía Solidaria y Seguridad Alimentaria	Brasilia (2006)
Declaración de la Comisión de Soberanía Alimentaria	Tucumán (2008)
Relatoría. ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA. Agricultura familiar, cooperativismo y Seguridad Alimentaria	Asunción (2009)
Taller sobre Agricultura Familiar	Montevideo (2009)
Declaración Comisión de Soberanía Alimentaria	Mendoza (2012)
Conclusiones Mesa 3. Economía Social y Soberanía Alimentaria	Caracas (2014)
<b>Pueblos originarios</b>	
Declaración de la Comisión de Pueblos Originarios	Tucumán (2008)
Declaración de la Comisión de Pueblos Originarios	Asunción (2011)
Informe de la Comisión de Pueblos Originarios	Mendoza (2012)
<b>Tierra y vivienda</b>	
Declaración de la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat	Tucumán (2008)
Declaración de la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat	Chaco (2010)

Fuente: Elaboración propia en base a Albuquerque Silva & Vieira Martins (2016).

En el próximo capítulo se analizará la disparidad de realidades y velocidades en los países mercosureños en relación a proyectos tales como la Reforma Agraria, evidenciándose una falta de coordinación entre la agenda nacional y regional en lo atinente a las condiciones de existencia de las comunidades indígenas y campesinas. Pese a la diversidad de estructuras productivas existentes entre los países de la subregión, en el marco de la REAF los Estados concertaron, hacia fines de la primera década del siglo, una posición común respecto a la inclusión de la denominación “integral” en los proyectos de reforma agraria.

Asimismo, desde los movimientos sociales y organizaciones como la Vía Campesina se promueve la transformación de la voluntad social de los movimientos tanto rurales como urbanos en voluntad política, en una fórmula para el cambio social (Giménez, 2007 citado en Stronzake, Dos Santos, & Silva, 2013). Sin embargo, en el pasaje de lo propositivo a lo efectivamente realizado por los países se advierten importantes divergencias. Es así que según un reporte de Oxfam (2016a) América Latina ocupa el primer lugar en el mundo en lo que se refiere a la desigualdad en términos de tenencia de la tierra. De ello se desprende la consolidación de una posición histórica de predominio de grandes propietarios quienes han ejercido presión para obstaculizar la sustanciación de una reforma agraria integral<sup>163</sup>. A ello se

<sup>163</sup> “Las reformas agrarias emprendidas en muchos países latinoamericanos a lo largo de los dos últimos siglos dieron lugar a una cierta democratización de la propiedad de la tierra, pero fueron sistemáticamente obstaculizadas por las oligarquías económicas, carecieron de continuidad o no lograron fortalecer a la pequeña producción. Cuando el papel

le suma los modelos de explotación agraria basados exclusivamente en cultivos extensivos lo cual impacta sensiblemente a los agricultores familiares y, particularmente, a las mujeres productoras, quienes poseen menos tierra, de peor calidad y de una tenencia insegura conformando los aspectos señalados un círculo vicioso que alcanza particularmente a Argentina<sup>164</sup>, Brasil, Uruguay y Paraguay.

“El área principal de producción sojera está conformada por Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay. Los cinco países cuentan con aproximadamente 47 millones de hectáreas con soja transgénica, con alto consumo de agroquímicos. La soja abarca el 90% de la tierra cultivada de Paraguay, el 59% de la de Argentina, el 36% de la de Brasil, el 30% de la de Uruguay y el 24% de la de Bolivia” (Oxfam, 2016a: 92).

Aun cuando en su análisis Pablo Lapegna se refiere expresamente al caso de Argentina, su conclusión puede aplicarse al resto de los países de la región ya que si bien “el agronegocio global jugó un rol poderoso y necesario en la expansión de los cultivos transgénicos<sup>165</sup> [...] el cuadro no termina de componerse si no se toma en cuenta a los actores nacionales y subnacionales”. De igual modo, no se desconoce la particularidad de Argentina frente a otros países latinoamericanos –México, Bolivia, Perú o Paraguay- en razón que, a partir de la expansión de la soja transgénica, se ha visto reforzado el desarrollo desigual histórico del país en relación a la invisibilización de las poblaciones rurales y economías regionales al margen de las pampas (Lapegna, 2019: 63).

**Figura 6.**

*Ejes involucrados en la dispar tenencia de tierras en la región*



Fuente: Elaboración propia en base a Oxfam (2016a)

En julio de 2015, la XVIII Cumbre Social del MERCOSUR (Brasilia) recuperaría el acervo de sus predecesoras, esgrimiendo que las grandes corporaciones multinacionales y los

del Estado se redujo durante los años noventa, los Gobiernos reorientaron sus políticas agrarias para estimular el mercado de tierras, lo que a menudo significó revertir los procesos redistributivos” (Oxfam, 2016a: 44).

<sup>164</sup> En la Argentina, el 84% de las concesiones para cultivar soja se encuentran en territorios indígenas.

<sup>165</sup> El 62% de los cultivos transgénicos aprobados en la Argentina entre 1996 y 2013 se corresponde con el período 2008-2013 (Lapegna, 2019).

especuladores financieros intentan impulsar nuevas formas de explotación, apoyados por tratados de “libre comercio” (TPP, TISA, MERCOSUR-UE), que para avanzar, deben tensionar subrepticamente los procesos de integración regional, en especial al MERCOSUR, y así, sobreponer los intereses de las corporaciones. Así, se inaugura una nueva etapa de disciplinamiento irrestricto con las recetas de los organismos financieros internacionales (Navarro & Rudnik, 2018). En este sentido, Lautaro Viscay –secretario técnico de la REAF– expresaba, en una de las entrevistas realizadas para la tesis, que “el MERCOSUR tiene la capacidad para avanzar en la disminución de asimetrías, siendo un claro ejemplo el tratado de libre comercio con la Unión Europea”. Al respecto, el entrevistado señaló que “si el MERCOSUR tuviera un papel más protagónico podríamos mejorar nuestras capacidades de respuesta en términos de cooperación UE-MERCOSUR”. Aquí, el bloque subregional podría y debería, desde la óptica del secretario técnico de la REAF, participar activamente por medio de las demandas de la agricultura familiar campesina e indígena y convocando a esta, qué políticas de fomento son necesarias, en definitiva qué hay que hacer.

En la Cumbre de Brasilia, los movimientos sociales presentes recordaron la masacre de Curuguaty (Paraguay), acontecida el 15 de junio de 2012, uno de los casos más graves de violación de derechos humanos y criminalización de las luchas sociales de América Latina, en cuyo contexto se encuentra la demanda de acceso a la tierra y a la alimentación adecuada. Entre los ejes de la Declaración y al efecto de nuestro análisis, se reafirmó la generación de un proyecto de desarrollo basado en la justicia social y ambiental en base a los territorios, tierra, agua, semillas, biodiversidad y derechos de los pueblos del campo. Por otro lado, se insistió en la necesidad de una reforma agraria que sea integral y que promueva el desarrollo territorial basado en prácticas agroecológicas que permitan la consecución de la soberanía alimentaria. Dicho escenario propositivo y de retórica coincidente, se vería impactado en el año 2015 por el establecimiento de gobiernos conservadores en la región –percibido como “fin de ciclo”–, particularmente en Argentina y Brasil. Por último, en el espacio de la XVIII Cumbre se observa un nuevo llamado a los presidentes de los Estados partes del bloque para que apliquen las recomendaciones presentadas por la REAF.

**Tabla 7.**

*Declaraciones finales de las Cumbres Sociales en la cuales se hace mención a la agricultura familiar, campesina e indígena, reforma agraria, desarrollo rural, seguridad y soberanía alimentaria*

Declaración de Brasilia	2006
<b>Declaración de Nyéléni (2007)</b>	
Declaración de la Cumbre Social del MERCOSUR (Brasilia) Propuestas	2012
Declaración de la XVII Cumbre Social del MERCOSUR (Paraná)	2014
Declaración Final de la XVIII Cumbre Social del MERCOSUR (Brasilia)	2015

Fuente: Elaboración propia en base a Albuquerque Silva & Vieira Martins (2016).

**Tabla 8.**  
*Declaraciones finales de las Cumbres Sociales en la cuales se hace mención a los pueblos originarios/indígenas*

<b>Declaración de Nyéléni (2007)</b>	
Declaración de la Cumbre Social del MERCOSUR (Brasilia)	2012
Declaración Final de la XVIII Cumbre Social del MERCOSUR (Brasilia)	2015

Fuente: Elaboración propia en base a Albuquerque Silva & Vieira Martins (2016).

Pese al sostenimiento de las Cumbres Sociales desde su inicio y a la diversidad de temas y experiencias parte de los intercambios, se observa que los movimientos y organizaciones miembros de Vía Campesina y su articulación regional, la CLOC-VC, no fueron parte del espacio con la excepción del Movimiento dos Pequeros Agricultores (MPA) (Movimiento de Pequeños Agricultores), el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra) y la Organización de Lucha por la Tierra (OLT). A su vez, dichos movimientos coincidieron en la XVI Cumbre Social del MERCOSUR, realizada en Caracas en el año 2014.

**Tabla 9.**  
*Participación de movimientos campesinos integrantes de Vía Campesina en las Cumbres Sociales del MERCOSUR*

Nombre del movimiento social	País	Cumbres en las que participó
Movimiento dos Pequeros Agricultores (MPA) (Movimiento de Pequeños Agricultores)	Brasil	XVI
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra)	Brasil	IX, XVI
Organización de Lucha por la Tierra (OLT)	Paraguay	XVI

Fuente: Elaboración propia en base a Albuquerque Silva & Vieira Martins (2016).

La escasa interacción entre las esferas de participación social del bloque subregional y los miembros de una organización global con una importante visibilidad, como lo es Vía Campesina, se reflejó de manera sostenida desde el inicio de su coexistencia. El último Alto Representante del MERCOSUR, en el marco de la entrevista para la presente investigación, señalaba que “cuando se busca la integración, se busca la experiencia”. Desde la perspectiva de F. Fier no se ha producido una sinergia entre movimientos campesinos e indígenas representativos de los países parte con relación a los espacios generados por el bloque para la participación. No solo eso, sino que, según ex Alto Representante, siendo Brasil el país más grande de la región y con una historicidad rural significativa, no se ha observado una participación de similar magnitud en los escenarios propuestos por el MERCOSUR para intercambiar experiencias y establecer una agenda común en relación a la agricultura.

En este sentido, el ex funcionario expresa que “a pesar de las intenciones los presupuestos bajos por parte del Estado imposibilitan muchas acciones. Se ha facilitado solo el intercambio de experiencias pero no se ha avanzado en cuestiones tales como las pesquisas tecnológicas”. Asimismo, la dificultad, en palabras de Fier, radica en que el Estado no apoya a las organizaciones como debería y no se trabaja con el proceso de integración excepto un período en el que se comenzó a debatir la cuestión productiva, las relaciones comerciales y la complementación entre los países así como el intercambio de experiencias en relación a las características de la producción y el suelo de cada país. Por último, el último Alto Representante del MERCOSUR remarcó que su gestión había sido enriquecedora dado que poseía el apoyo político para trabajar en forma articulada con la REAF. A fin de complementar su visión, se considera pertinente remarcar una pregunta propuesta por Javier Surasky en otra de las entrevistas realizadas. El académico proponía pensar ¿cuál es la capacidad real de los espacios de participación institucionalizados de marcar políticas dentro del MERCOSUR?, indicando que “no hay políticas de MERCOSUR estables en ese sentido. Si la demanda está invertida nada de lo que se haga puede tener sentido”.

De esta manera, los movimientos y organizaciones campesinas e indígenas, con una representativas considerable en el ámbito global, destinan la mayor parte de sus esfuerzos y recursos a escenarios a esa escala, espacialmente la instancia multilateral del sistema de Naciones Unidas.

Aunque el espacio promovido por las Cumbres Sociales ha aportado ejes de crucial relevancia para la región en sus primeros diez años y sobre todo con de la asistencia de la UPS creada en el año 2013<sup>166</sup>, a partir de la XX Cumbre Social se observa una reducción cuantitativa –de 200 movimientos y organizaciones sociales presentes en la Cumbre anterior a 110 aproximadamente- sino cualitativa referida a temas abordados. Frente a las nuevas dinámicas a partir de los cambios de gobiernos en los países latinoamericanos los intercambios sostenidos en las diversas Cumbres se circunscribiría a los impactos de la oleada conservadora. En consonancia con este cuadro de situación, después de diez años ininterrumpidos de Cumbres Sociales, el expresidente de la República Argentina, Mauricio Macri, en el año 2017<sup>167</sup> decidió no llevar a cabo la Cumbre Social afirmando que no estaban dadas las “las condiciones de seguridad”. Finalmente, los movimientos y organizaciones sociales se autoconvocaron para manifestar sus demandas en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados en la ciudad de Mendoza –julio de 2017-.

En suma, al margen de los avances dialógicos en el transcurso de las Cumbres Sociales celebradas, el MERCOSUR no estuvo ajeno al atravesamiento de fragilidades tales como las mencionadas por Navarro & Rudnik (2018): de estructuras productivas que profundizaron la dependencia del modelo agroexportador y la escasa variación en las estructuras políticas de las gestiones estatales. “La primarización de la producción y de las exportaciones reafirmadas durante el ciclo progresista, mayoritariamente crecieron absorbidas por países emergentes como China” (p. 172-173). Asimismo, los autores señalan –en coincidencia con lo expresado

---

<sup>166</sup> En dicha oportunidad, el nuevo órgano le presentó a la REAF una propuesta de acciones comunes que incluye la construcción de espacios de diálogo en diversos ámbitos del proceso de integración (Acta REAF nro. 01/14).

<sup>167</sup> Por aquel entonces, la República Argentina detentaba la presidencia pro tempore del bloque.

anteriormente- que, respecto a la integración, los movimientos sociales no dejaron de participar en escenarios paralelos como el caso de la Cumbre de los Pueblos. En lo atinente al desarrollo del agro:

“[...] la presión dominante de los monopolios exportadores, impidieron avances sustanciales para que la articulación entre PyMES, sindicatos y movimientos sociales se transformara en promoción efectiva para un crecimiento coordinado en toda la región de las economías de la agricultura familiar y de las economías regionales” (Navarro & Rudnik, 2018: 170).

Coleman (1990 citado en Durston, 2000: 26) arguye que:

“las instituciones *formales* (aquellas con estructuras legales basadas en posiciones explícitamente definidas) pueden mantener estabilidad en contextos de gran inestabilidad de las relaciones y estrategias de los individuos. Sin embargo, cabe señalar que las instituciones formales pueden estar vacías de capital social, manteniéndose solamente como cascarones por su existencia legal o desviada hacia funciones de “familismo amoral”.

Contrariamente, rescata el autor, las instituciones informales, aquellas no apoyadas por reglas escritas legales, pueden tener gran estabilidad y pueden compenetrar las formales, alterando sus lógicas pero asegurando su estabilidad y eficacia”.

Al visualizar al espacio promovido por las Cumbres Sociales en el bloque subregional como un avance cualitativo y político, se coincide con Daguerre & van Rompeay (2011) en que el instrumento debe ser revisado en razón de diversos motivos entre los cuales pueden señalarse los siguientes: el peligro de que las Cumbres se vuelvan rutinarias; no se observa ninguna vinculación con el proceso decisorio del MERCOSUR; y por último, son costosas e insumen un proceso de elaboración y preparación que supera las posibilidades reales de organizaciones y a veces hasta de los gobiernos para poder realizarlas. En relación al segundo –y tercer- motivo y con especial énfasis en los agricultores familiares y las organizaciones sociales campesinas e indígenas, Javier Surasky manifestaba en la entrevista para la tesis, que

“hay una inversión de la cuestión. La demanda no puede circular desde las instituciones hacia los pequeños agricultores. Las demandas deben surgir desde los pequeños agricultores. De lo contrario, un proceso así está viciado del momento cero, sin sustentabilidad ni apropiación ni control por parte de quienes debieran ser sus beneficiarios”.

En consonancia, el académico entrevistado resalta que

“el MERCOSUR no fue creado en pos de la materialización de una integración desde abajo. No hubo manera de consolidar la estructura en poco más de una década al interior del MERCOSUR, cambiaron los líderes y se vació el entramado institucional”.

Del mismo modo, “si bien tuvieron y tienen en muchos casos una función «disparadora» de ciertas dinámicas regionales, las Cumbres Sociales son en esencia más un producto que un insumo de la acción de la sociedad civil y algunos sectores gubernamentales afiliados a otro modelo de integración” (ALOP, 2009: 18). Esta premisa coincide con lo sostenido por François Houtart (2009). Si bien el autor se refiere en su trabajo al FSM afirmando que dicho espacio reivindica la diversidad, se considera pertinente vincular analógicamente las experiencias acontecidas en dichos Foros con respecto a las Cumbres. “Los foros no son órganos de decisión

ni de acción, sino lugares de encuentro y espacios de intercambio [...] ayudan a la creación de redes de acción común” (Houtart, 2009: 121).

No obstante, es importante recuperar las maneras mediante las cuales el bloque subregional promovió un mayor empoderamiento de los diversos actores sociales habitantes del espacio de integración. Pese a que este último postulado se retomará en los próximos capítulos y en las reflexiones finales, cabe señalar que las Cumbres Sociales han significado un avance en pos de visibilizar en las estructuras regionales experiencias y memorias propias de los movimientos sociales y de las organizaciones sociales haciendo confluír la heterogénea trama de actores sociales de la región. Sin embargo, los marcos burocráticos, la rutina, las dificultades de sostenimiento de la participación así como el no involucramiento de los actores sociales en los procesos de toma de decisión –escaso reconocimiento mutuo entre los movimientos sociales y demás actores políticos- han erosionado significativamente la visión de estos espacios desde la mirada de los sectores subalternos. Este escenario se ve agravado debido a que movimientos y organizaciones sociales con una importante legitimidad multinivel han decidido no generar un vínculo sostenible con las instituciones del MERCOSUR, direccionando sus esfuerzos a otros espacios.

Estas dificultades, como se profundizará en adelante, reflejan dinámicas similares a las presentadas en los ámbitos nacionales y los lugares de enunciación habilitados para los sectores señalados. Las plataformas que proponen participación deben ser permeables a fin de poder oír las demandas y que los promotores de estas incidan efectivamente en las políticas establecidas con visión regional. Por su parte, Houtart (2009: 122) entiende que “lo nuevo no es la resistencia, sino la convergencia”. Así, desde el lugar asignado como marginal las comunidades desarrollan las capacidades de construir formas-otras de movilización.

### **Consideraciones parciales**

En el capítulo III se prestó especial atención a la multidimensionalidad del fenómeno de la integración en la actualidad y a la forma en cómo crisis de extrema gravedad, propias de los países de la región, han contribuido, de forma paradójica, a la reevaluación de los procesos existentes y en qué manera se ha optado por una reorientación hacia horizontes más promisorios. Un ejemplo de ello fue el relanzamiento del MERCOSUR en los albores del presente siglo, representando dicho bloque subregional un sistema sociocultural.

Las razones por las cuales MERCOSUR optó por redireccionar sus ideas en torno a la concepción de integración, son esgrimidas –muchas de ellas- a través del enfoque constructivista y en razón de su estrecho vínculo con la idea de integración social, consolidada gracias a las prácticas sociales de los agentes parte de estructuras, las cuales están en permanente sujeción al cambio, en términos evolutivos. De igual modo, el análisis se sustentó en la comprensión y entendimiento de la identidad regional como presupuesto necesario para articular diversos intereses. Sin embargo, pese a las redefiniciones y nuevas gramáticas señaladas, el principal problema que se le plantea al bloque consiste en la ausencia de una definición, por parte de los Estados partes, del modelo que quiere plasmarse. Lo dicho no obedece solo a fallas inherentes al MERCOSUR sino que se corresponde con la permeabilidad y movimiento de fuerzas centrípetas y centrífugas que seguirán desarrollándose en los próximos apartados. En consecuencia, “uno de los rasgos reseñables del regionalismo del Cono Sur ha

sido la ausencia de un tipo de 'identidad' regional subyacente [...] “no ha habido unos sólidos fundamentos ideacionales o normativos subyacentes para el proyecto de gobernanza regional” (Phillips, 2001 citado en Caballero Santos, 2011: 240).

Aún así, el MERCOSUR en sus distintos espacios, en pos de generar un MERCOSUR más cercano, ha reafirmado que los movimientos sociales son un componente estratégico de la integración. En este sentido, las Cumbres Sociales en el ámbito del MERCOSUR son instrumentos y no un fin en sí mismos. Las experiencias intercambiadas en el marco de las Cumbres por parte de la sociedad civil organizada así como por los movimientos y organizaciones sociales debieran ser consideradas por parte de los Estados al momento del diseño e implementación de políticas públicas diferenciadas. No obstante, se evidencian dos condicionantes para el avance franco de esta sinergia: por un lado, el Estado sigue siendo el principal articulador en relación a la toma de decisión acerca de políticas públicas y por otro lado, hasta la actualidad no se ha producido un verdadero reconocimiento mutuo entre actores gubernamentales y actores sociales.

## CAPÍTULO V

### HISTORIAS REGIONALES/DISEÑO GLOBAL. CONTRALUCES DE LAS POLÍTICAS PARA LA AFCI EN EL MERCOSUR: LOS CASOS DE LA COPROFAM Y LA REAF

*“Lo positivo de estas acciones de lucha conjunta es compartir experiencias entre [...] indígenas de distintas regiones y pueblos. Es allí donde podemos priorizar acciones en torno a nuestras concepciones [...]. Lo invisible se viene haciendo visible”.*  
**Rosalía Paiva (2014: 303)**

#### Introducción

Con la intención de continuar articulando los conceptos trabajados en el marco regional, en este capítulo se buscará profundizar en la dimensión de la participación social de las organizaciones campesinas e indígenas en los espacios específicos brindados por el MERCOSUR, identificando el diálogo entre ambas partes en lo referido a la política alimentaria y sus representaciones para los distintos actores.

En ese sentido, se considera relevante partir de la diferenciación de las prácticas de participación que pueden establecerse según Fassin (2008), a saber: movilización y delegación<sup>168</sup>. La relevancia de la primera de ellas para la presente propuesta de análisis radica en que sitúa a las poblaciones involucradas en las actividades de desarrollo en relación con el poder sin la intervención de ningún intermediario. Esto puede llevarse a cabo de múltiples maneras, ya sea por medio de programas –tal como se analizó en el capítulo precedente en el caso de las pasantías organizadas por el PMSS- o bien, a través de Cumbres y otros espacios específicos en los cuales los actores partes de las temáticas de agenda tengan voz para un real consenso. Bajo esta concepción, se torna necesario estimular a las comunidades locales a participar y a decidir sobre temas que para ellas repercuten en el marco de lo cotidiano. En palabras de Fassin (2018: 46), “[...] revalorizar la voz de los actores sociales, la perspectiva que tienen de su vida, su práctica de la política”.

Del mismo modo, los procesos de integración regionales se ven imbuidos a causa de lo que Mignolo, parafraseando a Darcy Ribeiro, conceptualiza como la conversión de la civilización “en un asunto planetario decidido a escala planetaria” (Mignolo, 2018: 365/390). Entre algunos de los ejemplos de esta afirmación podemos mencionar al FSM –a partir del año 2001- así como Vía Campesina. En este sentido, “la interdependencia” puede ser la palabra que resume la ruptura con la idea de totalidad e incorpora la idea de redes [...] la “diversalidad como proyecto universal”, lo que significa que la gente y las comunidades tengan derecho a ser diferentes”.

---

<sup>168</sup> Distinción enunciada en el Capítulo III de la presente tesis.

En relación al MERCOSUR, la AFCI representa la base social y económica de las pequeñas y medianas comunidades de los países integrantes del bloque (Carta de Montevideo, 2003). De hecho, en América Latina se encuentran 16,5 millones de explotaciones agrícolas familiares siendo ocho de cada 10 explotaciones de tipo familiar: el 56% de ellas (más de 9,2 millones) están situadas en América del Sur (FAO, 2018).

Sin embargo, en sus inicios el bloque no pregonaba el mismo enfoque. Frente a la necesidad y prioridad –en relación al área de trabajo y la dimensión institucional- de armonizar las políticas vinculadas con la agricultura, los Estados parte direccionaron sus esfuerzos en la producción de bienes agrícolas bajo el modelo de los agronegocios y orientados a la exportación. Por tal motivo, las necesidades, problemáticas e intereses de la AFCI no fueron abordadas en la primera etapa del MERCOSUR (González, 2020). En sintonía, Miguel Gómez<sup>169</sup>, entrevistado para la tesis, al momento de realizar un balance de la actuación del bloque en términos de AFCI, afirmó que “no se puede desconocer en el análisis del MERCOSUR que este nace con un tinte más neoliberal y luego pasa a una fase más progresista”, lo cual repercutió, desde nuestra perspectiva, no solo en la resignificación de la AFCI sino en la articulación del bloque subregional con propias OAFCI.

### 5.1. COPROFAM: balances de su actuación

Teniendo en cuenta la necesidad de una acción común para que los agricultores familiares, campesinos e indígenas fueran incluidos en el proceso de integración MERCOSUR, en el año 1994 -en la ciudad de Porto Alegre (Brasil)- organizaciones sindicales campesinas de los países de la región decidieron crear una coordinación supranacional, la COPROFAM<sup>170</sup>, para analizar los impactos de la integración en curso en América del Sur. En última instancia, Álvaro Ramos<sup>171</sup> señala, en la entrevista realizada en el marco de la presente tesis, que la COPROFAM se creó en pos de ejercer una presión gremial y política en los órganos del MERCOSUR para tener un espacio. En su devenir, dicha instancia supranacional celebró más de diez Asambleas Ordinarias en las cuales concluyó con la Declaración respectiva. La COPROFAM se ha sustentado en la premisa en torno al “nuevo imaginario positivo de la ruralidad” el cual, en palabras de Álvaro Ramos se estructura en

“tres áreas de trabajo: la de los contenidos (la conceptual) –la agricultura familiar no es sinónimo de pobreza-. La agricultura familiar es capaz de dar respuesta a los estímulos de los mercados, de las políticas públicas. Es un elemento social que debe ser tenido en cuenta. Está vinculada a las estrategias de protección ambiental y a la generación de empleo rural. Abrir el diálogo a la multidimensionalidad de la agricultura familiar y su reconocimiento. Otra área es la capacitación de los dirigentes en estos temas y por otro lado la exposición/comunicación pública a nivel regional y

<sup>169</sup> Entrevista efectuada el 29/6//2020 a Miguel Gómez, Secretario de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena Nación. Integrante del MOCASE-MNCI-Via Campesina.

<sup>170</sup> La Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado (COPROFAM) está formada por nueve organizaciones de carácter nacional de siete países. Además de estas, comprende noventa y siete otras afiliadas, entre federaciones y confederaciones, y cuatro mil setecientos cincuenta organizaciones de base (sindicatos, asociaciones y otras gremiales). En este total, la COPROFAM representa cerca de 22 millones de agricultores(as) familiares, campesinos e indígenas; agremiados en organizaciones de primer, segundo y tercer grado.

<sup>171</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 al Especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

nacional para no salir de foco. Si no hay una lógica de traslación de información se volvería a una invisibilidad total de la cuestión”.

Si bien de la lectura de las Declaraciones se desprende la reafirmación de la necesidad que los gobiernos adopten medidas de políticas efectivas y diferenciadas de fomento que reconozcan y fortalezcan la AFCI como un actor socio-político-productivo fundamental para el desarrollo de las naciones, aún se perciben, observando lo señalado por la COPROFAM (2019), ambigüedades en la formulación, articulación y ejecución de dichas políticas. Aquí conviene resaltar la disparidad que se plantea entre enfoques asumidos en las políticas formuladas: por un lado, el enfoque de sistema de producción, y por otro, el enfoque de rubro productivo. Esta distinción cobra relevancia al momento de observar que mientras el foco de los ministerios sectoriales agropecuarios radica en los AFCI capitalizados o semicapitalizados (quienes tienen mayor acceso a mercado) en el caso de los AFCI direccionados al autoconsumo generalmente son competencia de los Ministerios de Desarrollo Social.

A su vez, la tensión se complejiza si tenemos en cuenta, como expresa Luján (2009), que la implementación de las políticas públicas siempre reflejan la interacción entre dos componentes: el técnico y el político. La dificultad de acceso a mercados por parte de los AFCI se da por una lectura parcial acerca de lo que implica el término mercado por parte de los encargados del diseño y ejecución de las políticas públicas así como por obstáculos materiales en el acceso a dicho “mercado”, ámbito controlado por actores que logran materializar el monopolio de los medios de acceso (transporte, información, etc.). En relación al primer aspecto, es oportuno mencionar a Sergio Schneider<sup>172</sup> para quien, lejos de la interpretación tradicional acerca de la lejanía y abstracción del “mercado”, “los mercados son formas de interacción entre actores sociales”. A renglón seguido, el consultor afirma que “los mercados existentes funcionan con un alto grado de jerarquía, donde un actor que tiene más poder puede manejar toda la cadena según sus intereses. Esto no es un mercado socialmente construido, sino uno individualmente construido” (FAO, 2017b: 5). Por ello, uno de los pilares de la transformación intra e inter mercados propuesta desde el MERCOSUR en sus espacios vinculados a la agricultura ha sido el fomento del asociativismo, reflejado en las propuestas desde la REAF que serán analizadas en el siguiente acápite.

La diferenciación entre los dos tipos de agriculturas presentes en el MERCOSUR –la de base empresarial y la de base familiar- ya había resaltada en la Carta de Montevideo (2003) titulada “Propuesta de la COPROFAM al Consejo del MERCOSUR” por medio de la cual la Confederación enfatizó en que los emprendimientos familiares rurales necesitan un tratamiento especial, “por lo tanto las políticas internas e instrumentos que atienden las especificidades de la agricultura familiar en cada país, también requieren ser armonizadas para posibilitar la inclusión de estos agricultores en las oportunidades de mercado que brinda la integración regional”. Por medio de la Carta de Montevideo la COPROFAM propuso: la inclusión de la problemática en torno a la agricultura familiar en el ámbito del debate institucional del Consejo del Mercado Común y la creación de un grupo “ad hoc” especializado en el marco del SGT 8<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Consultor. Profesor de la Universidad Federal de Río Grande del Sur (Porto Alegre, Brasil).

<sup>173</sup> MERCOSUR/Subgrupo de Trabajo N° 8 “Agricultura”.

“con participación de representantes de los gobiernos y de la COPROFAM, que en un plazo de 6 meses presente resultados y proponga una agenda para la política diferencial sobre la agricultura familiar al Consejo Mercado Común considerando los siguientes temas y objetivos:

- a. Analizar las condiciones de participación de la agricultura familiar en las Cadenas Productivas que actualmente constituyen la estructura productiva de los países o que se fomenten hacia el futuro.
- b. Evaluar los impactos sobre la agricultura familiar de las medidas de integración vigentes y las que se adopten en el futuro.
- c. Intercambiar información sobre las políticas agrícolas y de comercialización en el ámbito del MERCOSUR y analizar sus impactos sobre la agricultura familiar y el desarrollo territorial y local.
- d. Los aspectos analizados por este grupo de trabajo relativos a la agricultura familiar deberán ser tenidos en cuenta en las negociaciones del MERCOSUR en el ámbito del ALCA, OMC y Unión Europea”.

En los últimos quince años ha quedado demostrado que aun cuando los AFCI sean el foco de los Ministerios de Agricultura, el enfoque aplicado es el de rubro productivo, que poca relación guarda con la representación de sistemas de producción diversificados que cuenten con la experiencia de la familia rural en términos de generación de alimentos y de ingresos y “que contemple las oportunidades y los riesgos inherentes a las actividades agrícolas y no agrícolas en las que pueden asentarse los AFCI” (COPROFAM, 2019: 1).

El rasgo cultural que debe ser inherente a las políticas diferenciadas respecto a los AFCI se ha sostenido en el transcurso de las Cumbres y Declaraciones anteriormente referidas. Particularmente, en la Declaración de la COPROFAM (2007)<sup>174</sup> se afirma la necesidad de avanzar en la construcción de una integración participativa, responsable, equitativa, intercultural y solidaria de América Latina. Sin embargo, en el balance de la última década no se ha tenido en cuenta, desde el enfoque aplicado por parte de los Ministerios correspondientes de los países partes del MERCOSUR, las pautas culturales al momento de la formulación de las políticas diferenciadas referidas a las formas de ser y estar en el territorio por parte de las comunidades campesinas e indígenas. Dicho problema se agudiza al evidenciar el tratamiento por separado de los programas de protección social y de inclusión productiva así como una focalización dispar en relación a la aplicación de las políticas entre los países del MERCOSUR ampliado (COPROFAM, 2019).

---

<sup>174</sup> VI Asamblea Ordinaria de la COPROFAM. Paysandú, Uruguay, 23 de noviembre de 2007.

**Figura 7.**  
*Principales problemáticas al momento de formular políticas diferenciadas para los AFCl (2003-2018).*



Fuente: Elaboración propia en base a COPROFAM (2019)

Asimismo, la COPROFAM ha insistido, tanto en sus Declaraciones como en su informe (2019), en la situación política de la región, la cual se torna un eslabón clave al momento de comprender la promoción o no de expectativas en las organizaciones de AFCl, en cuento al rumbo del proceso de integración regional MERCOSUR. De esta manera, los cambios de gestión en los países del bloque han provocado interrupciones respecto al proceso de acumulación de conocimientos específicos y concretos sobre el sector que se intenta fortalecer. Pese en los avances en la implementación de políticas diferenciadas en los países de la región, que han permitido el ingreso de la agricultura familiar a los mercados, aún se observan carencias estructurales, a saber: profundización de la brecha de pobreza y exclusión a partir de una deficiente focalización y concentración de recursos; erosión de los recursos asignados a la AFCl a causa de su empleo en estructuras técnicas y administrativas de las instituciones; falta de información, conocimiento y comprensión de las familias rurales acerca de la formulación de partidas presupuestarias por parte del Estado, y por último, las inversiones públicas no reflejan las reales demandas de los agricultores familiares, campesinos e indígenas (COPROFAM, 2019).

En relación a la situación de las políticas de la AFCl, se destacan dos puntos señalados por la COPROFAM: la afirmación sobre la extensión de las políticas de apoyo al asociativismo/cooperativismo en pos de mejorar las posibilidades de los AFCl de acceso a mercados y las políticas, prácticamente inexistentes, orientadas a apoyar el desarrollo de alianzas público-privadas que puedan contribuir a una mejor inserción de la AFCl en las cadenas de valor.

A partir de dichos lineamientos, con respecto al primero de ellos Florisvaldo Fier, uno de los ex funcionarios del MERCOSUR entrevistado para la presente investigación, afirmó que “la integración a partir del asociativismo de la agricultura se encuentra bloqueada y borrada por los Estados al servicio de los grandes productores rurales, los terratenientes”. Frente e ello, Fier

considera que la posibilidad dentro del sistema capitalista de poder construir un comercio más justo sería a través de la cooperativa y asociación entre los productores rurales.

En la región hay muchas dificultades, reflexiona el último ARGM, en relación a la posibilidad de construcción de cooperativas. Se hace muy difícil movilizar la agricultura familiar sin cooperativas. Sin embargo, puntualiza el entrevistado, no se ha promovido una política regional referida a la construcción de cooperativas. Con respecto a la prácticamente inexistente alianza público-privada en el bloque en torno a la AFCI, el académico Javier Surasky, en el marco de la entrevista realizada para la tesis, visualiza que la misma se puede plasmar solo en el caso de un juego en el que las dos partes ganen (estructuras *win-win*) –seguridad alimentaria, transporte de corta y larga distancia, manejo de recursos naturales, medio ambiente-.

Hoy esas alianzas pasan por articular fundamentalmente la soberanía y seguridad alimentaria así como el medio ambiente. Cualquier medida de política pública de mediano y largo plazo respecto a los pequeños productores debería considerar, desde la perspectiva del entrevistado, insoslayablemente, la cuestión medioambiental. Si se vinculan ambos hay posibilidades de *win-win*. En este sentido, desde los inicios del nuevo milenio se insiste desde la COPROFAM en los impactos negativos –exclusión social, éxodo rural y degradación del medio ambiente- que ha generado la continuidad del modelo agrícola en los países del MERCOSUR, concentrando la tierra y la renta (Declaración de Ypacarai, 2003).

En relación a la dinámica propia de la COPROFAM desde su emergencia, cabe señalar entre sus fortalezas la generación y mantenimiento del diálogo político sobre las políticas diferenciadas así como la construcción de una agenda adecuada a las expectativas y actualizada continuamente (COPROFAM, 2020a). Dicha agenda centrada en la AFCI debe ser reconocida y recibir la debida atención en la formulación de las estrategias de desarrollo de los países así como en los acuerdos internacionales (Declaración de Brasilia<sup>175</sup>, 2003). Este último eje ha sido una esfera de especial preocupación en todo el recorrido de la COPROFAM, teniendo como epicentro el ALCA y el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea.

Asimismo, redes transnacionales de alta intensidad como lo representa Vía Campesina dialoga pero no hace parte de la COPROFAM. En palabras de Álvaro Ramos, las personas designadas integraban los equipos de misión para asistir en diálogo con los gobiernos de los países partes del MERCOSUR en programas de desarrollo y créditos. Es en este escenario, afirma el entrevistado<sup>176</sup>,

“en el que tuvimos bastante contacto con organizaciones sociales miembros de Vía Campesina, como el caso del MoCASE-MNCI-VC en algunos talleres, encuentros. El apoyo de la COPROFAM se circunscribió al diseño de los programas. A su vez, el diálogo continuó en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar”.

---

<sup>175</sup> Declaración de Brasilia (ministros, representantes de gobiernos y representantes de la sociedad civil). 20-22 de agosto de 2003.

<sup>176</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 al Especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

Bajo este marco, en 2004 COPROFAM promovió un acuerdo con FIDA<sup>177</sup>-MERCOSUR en pos de obtener apoyo técnico y financiero. A su vez, dicho organismo especializado de las Naciones Unidas ya había demostrado interés en brindar más atención al sector rural en América Latina. El programa de trabajo del FIDA en 2007 –año en el cual la pobreza afectaba a más del 54% de la población rural en América Latina y el Caribe-, alcanzó los USD 598,8 millones siendo el de mayor cuantía de su historia hasta ese momento. El monto de los desembolsos en concepto de préstamos, a saber, USD 399,1 millones, fue también sin precedentes (FIDA, 2008). Para finales de 2016, el FIDA estaba trabajando con 19 gobiernos en la ejecución de 37 programas en curso en la región, con una inversión total de USD 770 millones<sup>178</sup>. La asociación entre el FIDA y las organizaciones campesinas se encuentra mediado por el Foro Campesino<sup>179</sup>, en el cual Vía Campesina mantiene una activa participación con el objetivo, entre otros, de obtener la implementación, por parte del FIDA, de una estrategia de inversiones en el sector campesino junto con las organizaciones campesinas (Vía Campesina, 2014). Álvaro Ramos acentúa, en la entrevista realizada, que en el acuerdo referido:

“hay una visión política teniendo en cuenta el fin de ciclo y su cambio en el sentido de gobiernos hostiles en muchos casos al diálogo político. La única alternativa es que los movimientos sociales obligaran de algún modo a los gobiernos –ya no sensibles- a dialogar con propuestas concretas. Las organizaciones tienen capacidad de organización y capacidad de propuesta. Hoy en día es más profundo ya que el FIDA MERCOSUR se dedica exclusivamente a las organizaciones sociales que forman parte de la COPROFAM. Esta es la visión política de esta última etapa previendo los cambios políticos y el viraje ideológico y aportando a fortalecer a las organizaciones sociales. No obstante, las organizaciones son débiles, con frecuentes problemas de representatividad pero es un cable a tierra que en algunos países es más fuerte que en otros. En la actualidad, el país más fuerte en términos de estas redes de organizaciones sociales vinculantes y vinculadas es Brasil (le sigue Chile, Uruguay, Argentina y Paraguay). En la Argentina lo que se da es una especie de quiebre donde las organizaciones provinciales tienen mucha dificultad para llegar a las instancias (espacios) nacionales”.

Si bien el análisis acerca de la relevancia de la presencia de FIDA en América Latina y el Caribe en general y en el bloque subregional en particular continuará en el siguiente apartado se torna conveniente explicitar que a partir de la gestión de la COPROFAM, con el acompañamiento posterior de FIDA, la AFCI y agroecológica –con sus distintos significados y alcances atento a los actores involucrados- cobra notoriedad en el espacio de integración subregional. De esta manera, se hace imprescindible armonizar las políticas públicas de desarrollo rural intrabloque a partir de la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF); instrumento de construcción de consensos de los intereses de los AFCI con los Gobiernos a fin de plasmar e

---

<sup>177</sup> El FIDA coopera con los gobiernos, con organizaciones no gubernamentales y con las comunidades para diseñar políticas favorables a los pobres que beneficien a las zonas rurales y aplicarlas de la manera más eficaz.

<sup>178</sup> Fuente: <https://www.ifad.org/es/web/operations/regions/lac> (10/1/2021)

<sup>179</sup> El Foro Campesino se estableció en 2005 como un proceso de consulta y diálogo permanente y concebido desde la base en el que participan organizaciones de pequeños agricultores y productores rurales de todo el mundo, junto con el FIDA y sus Estados Miembros. El Foro tiene su origen en las asociaciones eficaces que surgen de la colaboración entre el FIDA y las organizaciones de agricultores en el marco de los programas en los países y los proyectos de inversión. Su objetivo consiste en intensificar dicha colaboración, fomentar la capacidad de las organizaciones de agricultores y participar en las iniciativas de diálogo sobre políticas (Fuente: <https://www.ifad.org/es/farmers-forum>).

implementar políticas diferenciadas para la agricultura familiar (Declaración de Montevideo<sup>180</sup>, 2005). Por tal motivo, A. Ramos expresa que:

“el MERCOSUR no fue el disparador. El disparador de la creación de la REAF y de la visibilidad política de la agricultura familiar en el MERCOSUR fue la COPROFAM, las organizaciones sociales y sus planteos (reivindicaciones, enfoques) aprovechando la coyuntura política”.

Al margen de la mención de algunas Declaraciones relevantes en el transcurso del presente apartado, se considera que la “Declaración de Actionaid<sup>181</sup> y COPROFAM a los Gobiernos del MERCOSUR”, en diciembre de 2008, constituyó un hito debido a la articulación de los conceptos trabajados por movimientos campesinos e indígenas fundamentalmente a partir de la década del noventa y la faz regional así como por su contundencia. La Declaración se tituló “Soberanía Alimentaria: por un MERCOSUR libre de hambre. Quien alimenta a nuestros pueblos es la Agricultura Familiar y Campesina” y de su lectura se desprenden construcciones plasmadas en los antecedentes del término Soberanía Alimentaria<sup>182</sup>. En la Declaración, las organizaciones proponentes lamentan la continuidad de la primacía de la agenda MERCOSUR comercial sobre la agenda MERCOSUR Social más allá de valorar que la presión de las demandas de la sociedad civil poniendo en marcha un cambio de perspectiva respecto a la agricultura permeó en las esferas gubernamentales del bloque. El primer aspecto señalado queda demostrado en que, según datos oficiales brindados en la Declaración, la oferta de productos agropecuarios –en los últimos años- alcanza a los 270 millones de toneladas de fibras, proteínas y cereales. Oferta que supera al 41% de la demanda de alimentos básicos de 246 millones de personas que viven en el bloque.

De esta manera, se enfatiza en que el MERCOSUR representa un exportador neto de alimentos así como la vital importancia multidimensional (económica, social y ambiental) que cumple la AFCEI, conformada en el bloque, por aquel entonces, por 83% de los establecimientos rurales, representando el 40% del PBI agrícola, generando el 73% de los puestos de trabajo del campo y siendo responsable por la mayoría de los alimentos de la canasta básica, indispensables para la soberanía alimentaria del MERCOSUR.

Teniendo en cuenta el predominio del actual modelo de producción agrícola inserto en una lógica global, desde la visión de las organizaciones firmantes de la Declaración se convoca a los Estados Miembros del MERCOSUR a que asuman la responsabilidad de definir e implementar políticas públicas de soberanía alimentaria de sus pueblos bajo los principios de complementariedad, gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Se destaca que para materializar dicho propósito es necesario que los Estados nacionales (re) introduzcan o mantengan instrumentos de regulación nacional en el campo agroalimentario y que sean críticos al momento de aceptar programas de ajuste estructural o tratados de libre comercio que no se adecúen a los valores promovidos por la AFCEI.

---

<sup>180</sup> Declaración de la COPROFAM. V Asamblea Ordinaria. Montevideo, 28 de octubre de 2005.

<sup>181</sup> ActionAid es una organización no gubernamental internacional que tiene por principio el combate a la pobreza y al hambre en más de 40 países.

<sup>182</sup> Véase Capítulo I de la presente tesis.

Aquí se observa un fiel reflejo del abigarramiento hacia el interior de los países de la región en razón que las formas políticas adoptadas en los espacios nacionales y subregionales no se corresponden a las estructuras sociales que siguen siendo heterogéneas (Tapia Mealla, 2011). El agronegocio exportador desconoce saberes, prácticas agrícolas, lógicas y dinámicas propias de las comunidades, favoreciendo por el contrario la concentración de la tierra y de los ingresos. Estamos ante un nuevo principio de selección de la vida, destacaba Pilar Calveiro<sup>183</sup>. La politóloga argentina residente en México afirmaba que no hay una eliminación directa sino que estamos ante un proceso de selección de la vida, de abandono. Las experiencias comunitarias analizadas en el transcurso de nuestro trabajo justamente se relacionan con la (re)existencia. En este sentido, se coincide con la académica en que los Estados nación tuvieron, y tienen aún, un control significativo sobre el territorio. Florisvaldo Fier manifestó en el marco de la entrevista para la tesis que

“los grandes productores de soja no le permiten avanzar a los gobiernos respecto a la agricultura familiar. En Brasil desde la llegada de Lula a la salida de Dilma los fondos para la agricultura familiar pasaron de 2000 millones de reales a 15000. Sin embargo, para los terratenientes había más de 200000 millones de reales. Además los grandes terratenientes dominan el congreso nacional financiando sus candidatos”.

En la misma tónica, un informe de OXFAM (2016b: 14) indica que en durante el período de Dilma Rousseff (2011-2015) en Brasil “se redujo drásticamente la distribución de tierras para la reforma agraria” en contraste con los dos mandatos previos de Lula Da Silva. Esta tendencia se vio agravada por la eliminación del Ministerio de Desarrollo Agrario por parte de M. Temer y la quita de recursos a programas para el fortalecimiento de la agricultura familiar.

A continuación, se profundizará en los alcances concretos que han tenido los movimientos sociales, en su doble rol<sup>184</sup> –expresivo e instrumental-, a partir de la gestación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar en el ámbito del MERCOSUR.

## **5.2. La emergencia estratégica de la REAF**

En el transcurso del año 2007 el FIDA emprendió y respaldó programas en apoyo a las organizaciones campesinas. En su reporte anual del año 2008 se identifica a la REAF, creada en 2004 –a través de la Res. GMC nro. 11/04- como el espacio destinado a fortalecer las políticas agrícolas familiares en los países del MERCOSUR.

La REAF emerge en un contexto en el cual se incorporan nuevas agendas de trabajo en el MERCOSUR, particularmente desde inicios del nuevo siglo<sup>185</sup> (González, 2020). Dicha reunión especializada es producto de un impulso iniciado particularmente por la sociedad civil y por el Gobierno de Brasil a partir de la solicitud plasmada en la Carta de Montevideo (2003) acerca de la necesidad de crear un ámbito en el que se pueda trabajar políticas públicas diferenciadas

---

<sup>183</sup> Conversatorio “Resistir al Neo-liberalismo” a cargo Pilar Calveiro el día 19/2/2020 en la Universidad Nacional de La Plata.

<sup>184</sup> Véase Jelin (1999).

<sup>185</sup> Véase Capítulo IV.

referidas a la AFCI. El espacio se generó en pos de promover el diálogo entre los gobiernos y las organizaciones campesinas de los países miembros. En palabras de Álvaro Ramos<sup>186</sup>,

“La creación de la REAF tuvo lugar en el año 2004 a raíz del trabajo previo del Programa FIDA MERCOSUR con las organizaciones sociales representativas de la agricultura familiar nucleadas en la COPROFAM. El MERCOSUR en sus orígenes tuvo un enfoque comercial –de articulación de mercados- de poder construir un mercado común a pesar de las asimetrías que existían entre los cuatro socios. En primer lugar hubo un acuerdo político entre Argentina y Brasil, cambiando la lógica de su relacionamiento histórico entrando en dicho proceso Uruguay y Paraguay”.

A partir del programa FIDA-MERCOSUR, el FIDA ha prestado asistencia técnica y servicio de secretaría a la REAF, representando una herramienta fundamental en cuanto a la inversión de fondos públicos para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y la producción campesina (FIDA, 2008; Vía Campesina, 2014). Según lo puntualizado por A. Ramos en la entrevista para la tesis,

“la presencia del FIDA habilitó una cuestión muy clara: darle un soporte técnico metodológico a través de la secretaria técnica. Hasta ese momento la mayoría de las Reuniones Especializadas (14/15) no tenían un funcionamiento regular ni una operativa que permitiera cumplir de mandar recomendaciones –la mayoría era un saludo a la bandera-”.

Con respecto al proceso de formación de la REAF, Lautaro Viscay<sup>187</sup> expresó en la entrevista que:

“la creación política de la REAF fue una conquista en sí misma. Son procesos largos y en términos comparativos es un espacio joven frente a las ansiedades de avance planteadas continuamente. Son procesos que superan lo generacional en muchos casos. Esta reunión le da una entidad política a un sector. Todo ello ha generado procesos políticos y de institucionalidad pública en todos los países de la región inclusive con externalidades muy positivas hacia otros países de la región, inclusive en otros espacios como el vínculo e incidencia de la REAF respecto a la CELAC<sup>188</sup> por medio del Grupo temático de Agricultura Familiar y la internacionalización del dialogo sobre estas políticas a otras regiones como África Subsahariana y Centroamérica (el caso del CAC). Por lo cual el papel que jugó ya es importante en términos de apertura del MERCOSUR (Cumbres Sociales y las pequeñas cumbres en la REAF) y la REAF con sus vínculos con otras reuniones especializadas como la de los pueblos indígenas”.

En base a la reflexión del secretario técnico de la REAF se ahondará en los alcances de la actuación del órgano asesor teniendo como propósito desentrañar las variantes que se han presentado en las diversas etapas que transitó el espacio generado formalmente en el 2004. En definitiva, se analizarán las contribuciones en miras a uno de los objetivos fundacionales<sup>189</sup> de la REAF: la identificación y fortalecimiento de políticas públicas diferenciadas para la AFCI coordinadas entre los Estados Parte. En palabras de las OAFCI “el diseño, implementación y

---

<sup>186</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 a Álvaro Ramos, especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

<sup>187</sup> Entrevista efectuada el 17/2/2020 a Lautaro Viscay en su carácter de Secretario Técnico de la REAF MERCOSUR.

<sup>188</sup> De hecho, en ocasión de la I Reunión de Altos Funcionarios sobre Agricultura Familiar de la CELAC, se resaltó la importancia de utilizar experiencias exitosas de los mecanismos de integración regional en la cooperación para el desarrollo rural como lo representa, entre otras, la REAF.

<sup>189</sup> Acta REAF nro. 02/05

ampliación de las políticas públicas para la agricultura familiar campesina e indígena es base fundamental para el desarrollo rural y la soberanía y seguridad alimentaria de nuestros pueblos” (Anexo XVIII<sup>190</sup>/XXVI REAF). La identificación de los móviles por los cuales se piensa en diseñar políticas públicas regionales se complejiza en razón de la heterogeneidad de la región explicitada en los capítulos precedentes así como por la multiplicidad de centros de poder con intereses –nacionales y/o transnacionales- frecuentemente no coincidentes (Luján, 2009).

La experiencia brindada por el REAF no solo representó un espacio de reconocimiento de los agricultores frente al Estado<sup>191</sup> sino que el órgano ha promovido una mayor institucionalización de la AFCl, así como la inclusión y participación activa de los Estados Asociados al MERCOSUR.

En coincidencia, el coordinador del Programa FIDA MERCOSUR CLAEH señalaba que:

“la peculiaridad es que participan en pie de igualdad las organizaciones sociales en las delegaciones oficiales, parte del diálogo político. Ello le dio a la REAF una personalidad muy fuerte. Se le permitió –además de los rasgos formales- ser una plataforma de diálogo de políticas públicas”<sup>192</sup>.

De esta manera, la agricultura históricamente relegada por la “agricultura única” hasta ese entonces, traducida en la agricultura empresarial, se situó en un espacio distinto de intercambio con los órganos del MERCOSUR respectivos.

Precisamente, en el año 2007 la REAF propuso los criterios de identificación del sector adoptados por los países miembros e impulsó registros para identificarlo y conocerlo mejor. Como ejemplo, en la Argentina se creó el Registro Nacional de Agricultura Familiar. A su vez, la ley 27.118 declaró de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena en el país, fijando los criterios de identificación vigentes actualmente, que incluyen a una variedad de actores: pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productores familiares, campesinos, productores rurales sin tierra, productores periurbanos y comunidades de pueblos originarios, reconociendo la heterogeneidad del conjunto (Daguerre & van Rompeay, 2011). En suma, en el caso de Argentina la agricultura familiar como tema de agenda fue instalada por organismos de financiamiento internacional así como por organismos de integración regional y cooperación, tal como el MERCOSUR.

No obstante, distanciándonos de una lectura que solo recupere la virtuosidad del mecanismo, la dinámica de la REAF no se encuentra ajena a los obstáculos inherentes al MERCOSUR. Conviene enfatizar en que la REAF es un espacio de gobiernos. Así lo señala el artículo 2 de la Res. GMC nro. 11/04 que reza “la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del

---

<sup>190</sup> Reunión de las Organizaciones de la AFCl de la REAF. “I Conferencia Regional de Agricultura Familiar del MERCOSUR ampliado”. 30 de junio 2017.

<sup>191</sup> “Según el estudio del Observatorio de Medios de la APM (Agencia Periodística del MERCOSUR), que relevó la presencia de la agricultura familiar y de la agricultura industrial en cuatro grandes medios nacionales durante el mes de octubre del 2006: “Los medios gráficos nacionales no expresan la importancia de la pequeña agricultura familiar en sus agendas periodísticas”. El mismo estudio realiza una interpretación basada en la apreciación de la relación contradictoria entre agricultura familiar y agricultura industrial” (Fernández Equiza, 2010: 308).

<sup>192</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 a Álvaro Ramos, especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

MERCOSUR será coordinada por los representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes”.

En este sentido L. Viscay insiste, en el marco de la entrevista realizada para la presente investigación, en que si bien, desde su creación, el órgano asesor y auxiliar del GMC ha convocado a los movimientos sociales, no es un espacio de los movimientos sociales. El MERCOSUR es un espacio de los gobiernos en el cual está pautada la participación de las organizaciones sociales, sindicatos, etc. A partir de esta apreciación el secretario técnico concluye que las posiciones que construyen los países son posiciones que elaboran los gobiernos. En sintonía, Jorge Galeano, miembro del MAP (Paraguay) –Vía Campesina- expresa

“acá hubo un congreso, o sea, la Cumbre de los Pueblos del Sur le llamamos, vino mucha gente de la Argentina, de 7 países, más de los que forman parte del MERCOSUR, verdad, y hemos hecho un planteamiento, se han instalado varias mesas de debate, se sacan las conclusiones evidentemente de cada países, y se plantea, eso se entrega a la Cumbre de los Presidentes, verdad, y eso generalmente no tiene una, un recibo oficial, sino que es, se toma como la otra cara de la moneda digamos, en relación a lo que se viene desarrollando desde el MERCOSUR, entonces nunca fueron, nunca fuimos tomados, no fuimos recibidos en ese ámbito oficial, sino que 2, 3 tipos te salen ahí, nosotros normalmente nos movilizamos como para apoyar los documentos, las conclusiones, esas tareas, como para entregarlas” (Domínguez & Sabatino, 2008: 85).

Por su parte, Ursina Leguizamón, coordinadora nacional alterna de la REAF-Paraguay, señaló<sup>193</sup>, en la entrevista realizada para la tesis, que las OAFCI miembros de la CLOC-VC “participan indirectamente de las reuniones REAF con dirigentes que están en organizaciones de base”. Al reflexionar sobre los momentos de mayor y menor interacción de las OAFCI-CLOC-VC en la REAF, Leguizamón no cree que “haya discontinuidad, tal vez existe una suerte de informalidad. En algunos casos los mismos actores participan con varias representaciones lo que los va obligando a alejarse de la REAF”.

Al fin y al cabo, las deliberaciones de la REAF representan propuestas y recomendaciones cuya aplicación está supeditada a la aprobación del GMC o del CMC. Viscay reconoce en la entrevista que

“al MERCOSUR lo manejan las cancillerías y los Ministros de Economía. Es imposible entender la REAF por fuera del MERCOSUR. En este sentido es interesante ejemplificar el caso de Brasil con una alerta que le hicimos a Dilma Rousseff sobre la concentración de la tierra. Esto llevó al gobierno a decretar, en su momento, la suspensión de venta de tierras a extranjeros. Para que esto ocurra deben darse determinadas condiciones. El nivel de receptividad y el manejo de expectativas son fundamentales. La REAF funciona y se acelera si los gobiernos funcionan”.

Por ende, para comprender las dinámicas propuestas por la REAF se torna necesario tener en cuenta el entramado institucional en el cual se encuentra inmersa. El proceso intergubernamental del MERCOSUR nuclea a organismos decisorios y no decisorios. Entre estos últimos se ubica la REAF –mecanismo de diálogo político y asesor del GMC-, la cual funciona a nivel regional y nacional: en la primera faz a través de las Sesiones Plenarias

---

<sup>193</sup> Entrevista efectuada el 10/2/2021 a Ursina Leguizamón, en su carácter de Coordinadora Nacional Alterna de la REAF Paraguay.

Regionales que se llevan a cabo semestralmente; la segunda faz se activa mediante dos espacios prioritarios de diálogo: las *Secciones Nacionales* (2 por semestre) y los *Grupos Temáticos* (véase figuras 8, 9 y 10). En ambos casos se observa la participación tanto de órganos nacionales como entidades representativas de la sociedad civil por medio de organizaciones referentes de la agricultura familiar (OAF). Dichos espacios articulan y trabajan los temas de la agenda en la etapa previa a la celebración de la Sesión Plenaria debiendo las Secciones Nacionales asumir en dicha antesala una posición país respecto a cada tema establecido y representarla en las sesiones regionales identificando próximas acciones en la REAF. En la entrevista realizada para la tesis, Álvaro Ramos<sup>194</sup> indica que

“hasta el año 2014 las Secciones Nacionales fueron importantes en la construcción de propuestas. La Sección de Argentina especialmente tomó en cuenta sus particularidades dependiendo las distintas zonas que muchas veces se ven invisibilizadas por las políticas agropecuarias nacionales (lo mismo ocurrió en Brasil frente a su federalismo). Sin embargo, el vínculo entre las políticas federales y estatales en Brasil han sido consistentes”.

En suma, el coordinador del programa FIDA MERCOSUR CLAEH realiza un balance afirmando que

“las Secciones Nacionales, mientras estuvieron fortalecidas, tuvieron un rol muy importantes y generaron cambios institucionales fuertes en todos los países a favor de la agricultura familiar y generaron propuestas y políticas públicas en ese sentido. En el caso de Argentina no existía la Secretaría de Agricultura Familiar ni el Foro de la Agricultura Familiar. La Unidad para el Cambio Rural (UCAR) tuvo un rol importante en relación a la formulación de políticas públicas a partir de su relacionamiento con organismos internacionales. En el caso de Uruguay se crea la Dirección General de Desarrollo Rural, las Mesas de Desarrollo Rural se tornan legales, en Paraguay se generan espacios de financiamiento rural. No obstante, no hay sistematización de datos/información ni por los gobiernos ni por los movimientos sociales. Durante los años 2006-2012 fue el esplendor de la REAF. La definición de agricultura familiar, consensuada, fue relevante más allá de ser un concepto paragua, heterogéneo con muchos sentidos hacia su interior. Permitió una mayor identificación de quienes eran agricultores familiares”.

La incidencia de la REAF y particularmente de las Secciones Nacionales configuraron un espacio de movilización de las relaciones público – privadas pese a la desconfianza que primó, fundamentalmente, en los años fundantes del espacio de diálogo político regional entre actores gubernamentales y actores sociales (Marquez, 2007). A partir de la revisión documental se observa que las lógicas implementadas por ambas partes distaba entre sí en razón que mientras el posicionamiento de los actores gubernamentales se circunscribía al otorgamiento de concesiones mínimas o su negación, los actores sociales, especialmente las organizaciones campesinas e indígenas de base, representaban una tónica reivindicativa vinculada a la reparación histórica de la AFCI por parte del Estado. En este sentido, la lectura de A. Ramos respecto al periodo de esplendor de la REAF es coincidente con el tiempo que representantes de organizaciones campesinas e indígenas han señalado en conversaciones informales en ámbitos tanto académicos como no académicos.

---

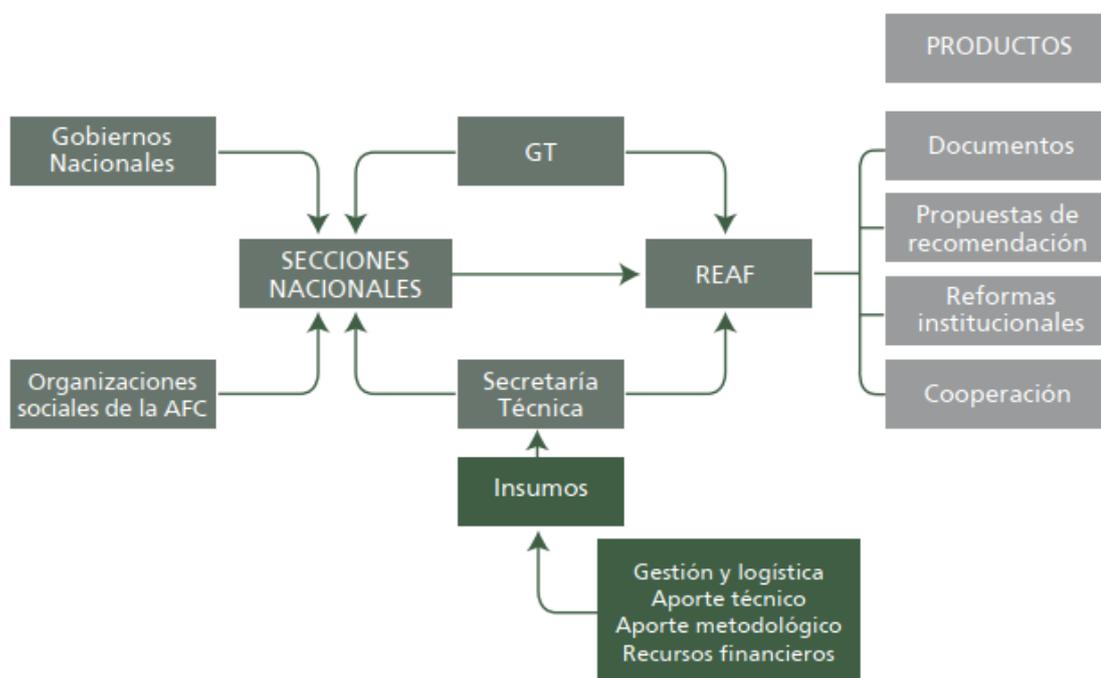
<sup>194</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 a Álvaro Ramos, especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

Cabe destacar que desde el punto de vista metodológico y político los intercambios en el marco de las Secciones Nacionales tienden a orientar la intervención de los participantes (gobierno y sociedad civil) mientras que los Grupos Temáticos dinamizan dicho intercambio a partir del trabajo inter Grupos. Bajo esta dinámica, la operatividad de las Secciones Nacionales permitió que estas

“se transformaran en plataformas de diálogo entre las organizaciones sociales en los diversos temas propios de la agricultura familiar y los temas considerados transversales: políticas de protección social, mujer rural y juventud rural. Esa forma de funcionar como dialogo permanente con los movimientos sociales permitió construir una agenda de interés mutuo entre gobiernos y movimientos sociales”<sup>195</sup>.

**Figura 8.**

*Esquema estructural y operacional de la REAF*



Fuente: Programa FIDA MERCOSUR CLAEH (2015: 4)

<sup>195</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 a Álvaro Ramos, especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

**Figura 9.**  
*Grupos temáticos<sup>196</sup> (GT) que actúan en la REAF*



Fuente: Elaboración propia

En función de lo planteado, la actuación de la Sesión Plenaria Regional se encuentra precedida por debates generados en otros dos espacios: la Sesión Plenaria de las Organizaciones Sociales y la Reunión de Coordinadores Nacionales. Mientras que en la primera<sup>197</sup> los representantes de la sociedad civil redactan un documento con las principales demandas en pos de la generación de políticas públicas direccionadas a la agricultura familiar, en la reunión de Coordinadores Nacionales son los representantes de los países del bloque quienes asumen el compromiso de sostener el diálogo y elaborar planes de acción, actividades y cooperación entre los países participantes.

**Figura 10.**  
*Dinámica de la REAF*



Fuente: Elaboración propia

<sup>196</sup> De manera complementaria se creó un Grupo Técnico específico para discutir los Sistemas Nacionales de Registro de la Agricultura Familiar (Niederle, 2016) en base a lo estipulado en la Res. GMC nro. 11/04.

<sup>197</sup> En este espacio a partir de reuniones se producen intercambios con la COPROFAM.

Los posicionamientos construidos en ambos escenarios son elevados a la Sesión Plenaria Regional mediante un documento por espacio, a través del cual se sientan las bases y lineamientos de los movimientos sociales y de los representantes oficiales de los gobiernos. Por último, se encuentra la Secretaría Técnica, órgano operacional que coadyuva el funcionamiento de la dinámica entre las partes (Estados y movimientos sociales) organizando talleres, seminarios y contribuyendo a la divulgación y publicación de resultados (Programa FidaMERCOSUR CLAEH, 2015; Niederle, 2016).

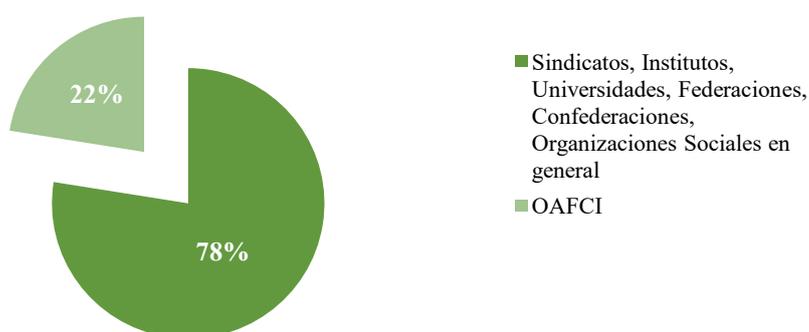
La REAF ha transitado ciclos relacionados con uno de los principales obstáculos a la profundización del proceso de integración: la preeminencia de los gobiernos en la esfera de negociación y toma de decisión, cuestión ligada a la idea que las políticas agrarias en el perspectiva planteada en el presente trabajo

“son la resultante de una compleja gama de relaciones de poder entre distintas fracciones de clase de la región, los intereses particulares de legitimación de los Estados y sus gobiernos y también de los agentes externos como las Empresas Transnacionales, los organismos internacionales de financiamiento y de comercio y el interés de los países centrales” (Riella, 2002: 80).

A su vez, la formación y consolidación de dirigentes sectoriales, afianzando los cuadros del sector público, menoscabó la posibilidad que ampliar la participación de organizaciones campesinas e indígenas no incluidas en la faz nacional y regional del proceso de diálogo. La cuestión del poder y su ejercicio constituye otro de los desafíos para espacios regionales de diálogo ya que, como bien expresa Márquez (2007), la resistencia a compartirlo se replica en otras resistencias a compartir controles, a publicar los detalles o los presupuestos respecto a los ejes temáticos abordados. Tal como expresaba en la entrevista para la tesis Álvaro Ramos, “entre las organizaciones sociales y los gobiernos (tienen presupuestos, técnicos, etc.) hay una asimetría gigantesca. Esta asimetría es la que no permitió el equilibrio entre los interlocutores”.

**Figura 11.**

*Desagregado de la participación directa de las OAFCI en las distintas ediciones de la REAF entre los años 2007-2017\**



*\*Nota:*

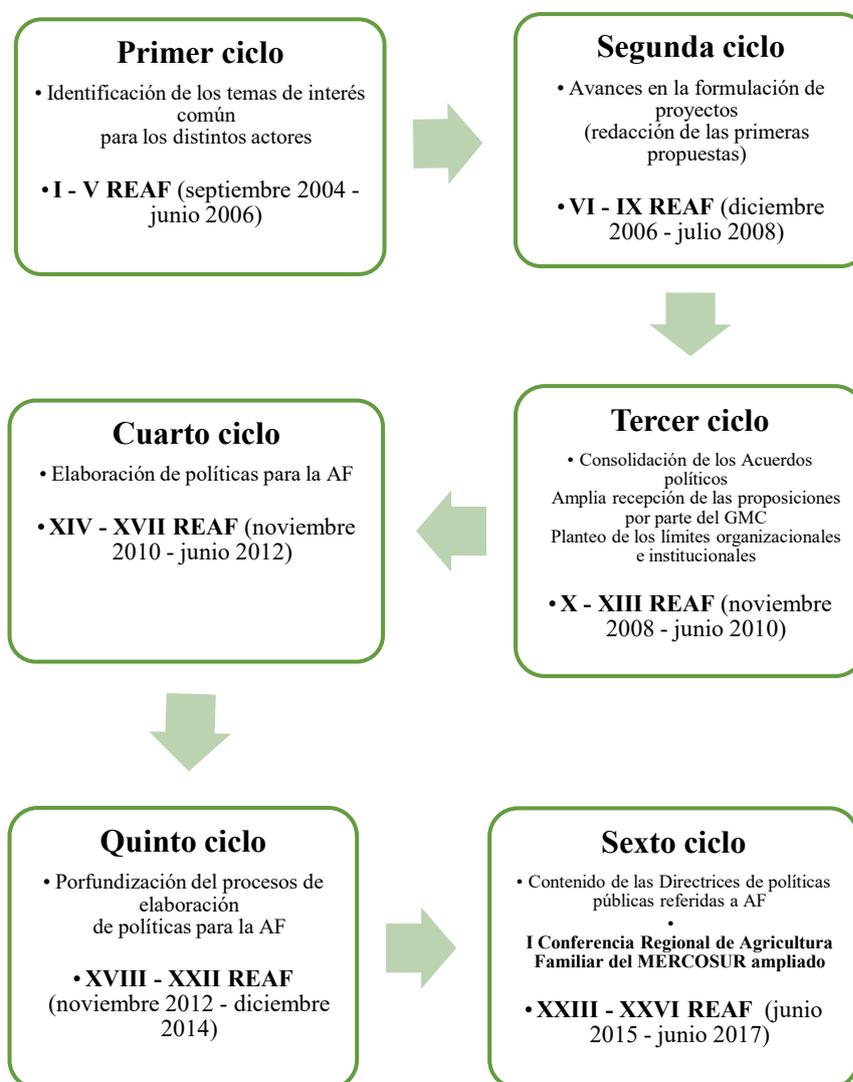
Al momento de desagregar la participación de las OAFCI no se tuvo en cuenta a las Federaciones y Confederaciones agrarias de los distintos países asistentes (véase apartado 5.2.1 de la tesis). Las mismas se encuentran presentes dentro de los Actores sociales (general).

Asimismo, en las Actas de las ediciones XXI, XXII y XXIV de la REAF no se individualiza las organizaciones campesinas sino que establece un criterio genérico en torno a la categoría “Organizaciones Sociales”.

Fuente: Elaboración propia en base a las Actas de la REAF.

En concreto, a continuación (véase figura 12) se presentan los lineamientos específicos de los ciclos correspondientes al período bajo análisis (2007-2017) relacionándolos con los alcances conceptuales de la soberanía alimentaria luego de su afianzamiento como término en el año 2007. Una vez transcurrido el primer ciclo, que tuvo como prioridad la fijación de los temas de interés común entre los distintos actores que interactúan en el ámbito de la REAF, a partir del segundo ciclo –VI REAF en adelante- se comienzan a presentar Proyectos al GMC además de la creación del Grupo Temático de Juventud Rural.

**Figura 12.**  
*Ciclos de la REAF*



*Nota:*

Se tuvo como criterio la correspondencia con el periodo necesario para el cumplimiento de las presidencias de todos los países miembros.

Fuente: Elaboración propia en base a Niederle (2016) y la normativa REAF

No obstante, ninguno de los ciclos de la REAF evitó ser impactado por la coyuntura. Álvaro Ramos señala óbices claves más allá de la cuestión estructural ligada a la intergubernamentalidad. De esta manera, el entrevistado afirmó que:

“La inclusión de Venezuela generó un distorsionador muy fuerte hacia el interior de la REAF. Venezuela siempre generó movimientos sociales dependientes de la orientación política ideológica del gobierno. El proceso de distorsión fue severo, se corrió el foco, de las propuestas técnicas a las propuestas fuertemente ideologizadas. La crisis del 2008 en Argentina hizo que se concentraran los esfuerzos excluyentemente en el Foro de Agricultura Familiar.

Otro elemento es que en el último gobierno de Dilma, su prioridad ya había dejado de ser la insistencia en la región (en materia de cooperación, de incidencia), redireccionando sus intereses hacia África. El cambio de prioridades del Ministerio de Desarrollo Agrario en Brasil. Todo ello generó que a partir del 2011, 2012 la capacidad de propuestas de la REAF se limitaron bastante, se deterioraron. Lo que se profundiza con el cambio ideológico de algunos gobiernos en la región. Respecto a Argentina, el peor factor durante el gobierno de Macri (no fue el ideológico solamente) fue la ignorancia (falta de conocimiento factual) de los funcionarios y sus prejuicios sobre cómo manejar un diálogo político real con las organizaciones sociales”.

Los espacios propuestos a partir de las Reuniones Especializadas promueven, con cierta similitud al actuar de un foro, lugares de encuentro e intercambio, desempeñando –tal como resalta Houtart (2009)- un papel significativo en la creación de conciencia colectiva y creación de redes de acción común. En el marco de los trece años de desarrollo ininterrumpido de la REAF como proceso de institucionalización del diálogo sobre políticas públicas específicas para la agricultura familiar campesina e indígena, las delegaciones de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay suscribieron la Carta de Olmué<sup>198</sup>. Así, la Carta se estructura bajo la necesidad de articular las Directrices de Políticas Públicas Específicas para la AFCI con los ODS, con especial énfasis en la importancia de trabajar bajo un esquema de alianzas entre los gobiernos, las OAFCI, los científicos, el mundo académico y el sector privado. La REAF representa un espacio estratégico para materializar criterios operativos que puedan posibilitar la aplicación de las Directrices en los distintos países miembros.

Sin embargo, las premisas establecidas para el marco de actuación de la REAF no escapan a la órbita de tensiones entre las estrategias locales, nacionales, regionales y transnacionales (Munck, 2007). Oszlak (2009) asume que a los planos de interacción Estado-sociedad<sup>199</sup> – funcional, material y de dominación- debe sumarse una dimensión externa al espacio nacional si es que deseamos comprender los límites en la formulación de políticas públicas. De esta manera, el autor, acompañando la reflexión de Munk (2007), indica variables a tener en cuenta del contexto internacional que impactan en el diálogo entre y dentro de los planos mencionados:

“los impactos de la globalización, la internacionalización del Estado y la integración regional, así como a los actores institucionales que operan en ese ámbito

---

<sup>198</sup> Carta de Olmué, 20 a 23 de junio 2017, Chile. 1º Conferencia Regional de Agricultura Familiar del MERCOSUR Ampliado XXVI REAF.

<sup>199</sup> Véase Oszlak (2009), p. 12 y ss.

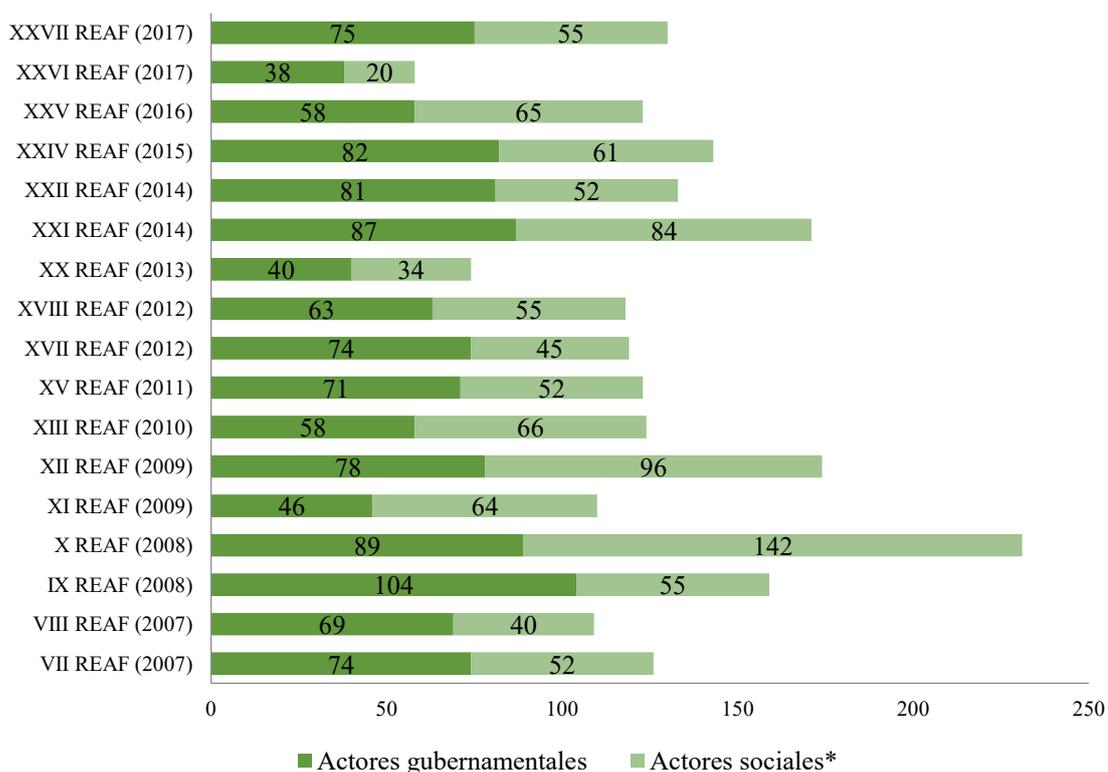
supranacional, desencadenando procesos que inciden sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública de los países” (Oszlak, 2009: 13).

En base al entramado institucional analizado, se le consultó, en la entrevista realizada para la presente tesis, a Lautaro Viscay sobre si estaban dadas las condiciones de enunciación de los movimientos campesinos e indígenas en el espacio del bloque subregional. El entrevistado, partiendo de la premisa que cada país ha demostrado diversos modos de representación política, señaló que “lo de abajo hacia arriba siempre está” afirmando que:

“la capilaridad es significativa respecto al interior de los países. Uno va a varios lugares y las personas saben que es la REAF, no ocurre lo mismo respecto al MERCOSUR. Es la única reunión que ha logrado una gran capilaridad”.

No obstante, en la revisión documental, tal como lo refleja el gráfico precedente, se advierte una significativa presencia del Estado (véase tabla 10), por medio de los Ministerios y Secretarías en el desarrollo de las fases –nacional y regional- de trabajo en el marco de la REAF.

**Tabla 10.**  
*Participantes en las distintas ediciones de la REAF entre los años 2007-2017*



*Nota:*

Dentro de la categoría “Actores Sociales” se registró la participación de Sindicatos, Institutos, Federaciones, Confederaciones, Organizaciones Sociales en general y Organizaciones campesinas e indígenas.

Fuente: Elaboración propia en base a las Actas de la REAF.

Esta impronta tenía como efecto la inestabilidad en la gestión de los espacios de diálogo político generado en razón de los diversos tintes ideológicos presentes en las etapas de la REAF. Miguel Gómez afirma, en la entrevista para esta investigación, que si bien es complejo realizar un

balance debido a los numerosos cambios en la última etapa, puede recuperarse la fase neoliberal y la fase más progresista del MERCOSUR.

“En esta fase (*progresista*) tuvo un rol de articulación con las organizaciones de la región bastante importante y se podía discutir la política a nivel regional, que se trasladaba a los espacios nacionales. La región tenía un peso de discusión muy fuerte, unida. Se discutían las políticas públicas, se daban de baja acuerdos que ponían en riesgo la AFCE. Durante los años de macrismo y de ola neoliberal en la región remataron todo tipo de posibilidad de ser una región con peso económico y político en el mundo, con lo cual tampoco le han dado lugar a al REAF. A las organizaciones nos sirvió para mantener un cierto contacto y nivel de exigencia y denuncia. Debería volver a jugar el rol que tuvo en su momento más progresista, por lo menos”<sup>200</sup>.

Pese a no evidenciarse una continuidad en la lógica marcada por el entrevistado, cabe destacar, tal como lo han hecho las organizaciones y movimientos sociales en la reunión previa a la edición XX de la REAF por medio de la adhesión a la Declaración Final de la CELAC<sup>201</sup>, la importancia de utilizar, a nivel regional, las experiencias exitosas de los mecanismos de integración regional en la cooperación para el desarrollo rural, entre ellos la REAF. Entre los ejes de acciones de cooperación horizontal intra-MERCOSUR realizadas por el sector agricultura familiar en el período 2005-2015 podemos señalar los siguientes: seminarios-talleres organizados por la REAF (54%); asistencia técnica (31%); capacitación (13%), estudio (1%) y concurso (1%) (Unidad Técnica de Cooperación Internacional, 2018).

A su vez, dicho postulado de cooperación fue parte de la Declaración<sup>202</sup> del 2014 en el marco de los 10 años de la REAF. En ella se hace mención al Proyecto de Plan Regional elaborado por la FAO, la CEPAL y la ALADI el cual tuvo a la REAF como referencia de políticas públicas aplicadas a la agricultura familiar. A partir de dicho acervo la CELAC creó, en la I Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar (Brasilia, 11 a 12 de noviembre, 2014), el Grupo de Trabajo sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural. En este sentido, se desprende la necesidad de una transformación del Estado en su relación con la sociedad a partir del sostenimiento de políticas públicas diferenciadas que no se gesten y asuman bajo la lógica del “poder ascendente” (Lattuada, Márquez, & Neme, 2012)<sup>203</sup> sino que los actores sociales intervinientes se perciban protagonistas del procesos de elaboración y toma de decisiones. Desde la visión de Álvaro Ramos y Ursina Leguizamón<sup>204</sup>, entrevistados para la presente tesis, Paraguay ha sido el país que supo sostener una posición receptiva en espacios regionales como la REAF contribuyendo a la inclusión y participación de las OAFCE.

Por su parte, el Secretario Técnico de la REAF comentaba en el intercambio que cerca de cumplirse los 5 años establecidos del FAF<sup>205</sup>, dirigentes de los distintos países les dijeron “ahora

---

<sup>200</sup> Entrevista efectuada el 29/6//2020 a Miguel Gómez, Secretario de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena Nación. Integrante del MOCASE-MNCI-Vía Campesina.

<sup>201</sup> Declaración Final, 5 a 6 de noviembre 2013, Brasilia. I Reunión de Altos Funcionarios sobre la Agricultura Familiar de la CELAC.

<sup>202</sup> Declaración de los Ministros y Autoridades responsables de la Agricultura Familiar de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre las actividades de la CELAC vinculadas a la REAF, 4 de diciembre 2014, Montevideo.

<sup>203</sup> Véase Lattuada et al (2012), Capítulo I.

<sup>204</sup> Entrevista efectuada el 10/2/2021 a Ursina Leguizamón, en su carácter de Coordinadora Nacional Alterna de la REAF Paraguay.

<sup>205</sup> Véase el análisis acerca del FAF en el acápite 5.2.1.2.

se les terminó. Han sido el hijo rebelde del MERCOSUR”. El recuerdo del entrevistado fundamenta la visión relativa a que dicho espacio desafió

“ese andamiaje burocrático vinculado a la diplomacia. Hay campesinos adentro, hay discusiones sobre derechos, la salud, etc. demostrando a la agricultura familiar como aliada, no como sinónimo de pobreza sino de desarrollo y de un actor económico. Que no se pierda el carácter de sujeto económico y social que tanto costo construir. En este sentido la REAF supo constituirse en una burocracia saludable”.

Es por demás ilustrativa la referencia a burocracia saludable esgrimida por Viscay. En este sentido, la REAF ha sido de los pocos espacios dentro del proceso de integración que supo equilibrar, a través del diálogo político constructivo y mediante la participación de todos los Estados partes del MERCOSUR ampliado, las cuestiones coyunturales y estructurales, no condicionando el fortalecimiento del mecanismo pese a los virajes políticos-ideológicos acontecidos en los países de la región en distintos momentos de sus ciclos de existencia.

### **5.2.1. Acervo de la REAF: representaciones**

La actuación de la REAF en la arena regional dinamizó el trabajo entre los distintos actores señalados hasta el momento sobre diversos ejes temáticos (véase figura 9). De esta manera, se puntualizarán dos hitos que han reflejado los alcances del proceso de diálogo político implementado por la REAF con miras a profundizar la inclusión y participación de las OAFCI así como la facilitación del comercio de sus productos y el fortalecimiento de compras públicas, a saber: el Registro Nacional de Agricultores Familiares, los Sellos de Identificación de la Agricultura Familiar y el Fondo de Agricultura Familiar (FAF).

#### **5.2.1.1. El Registro Nacional de Agricultores Familiares y los Sellos de Identificación de la Agricultura Familiar**

A fin de establecer y perfeccionar políticas públicas diferenciadas para la AFICI, y en consideración que resulta conveniente promover la producción y facilitar el comercio de los productos de la AFICI, la GMC/Res. N° 25/07 implementa las Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el MERCOSUR. Como resultado, se establece una definición genérica de quiénes son considerados agricultores familiares destinatarios de las políticas señaladas. No obstante, a los efectos de la presente investigación consideramos especialmente relevante la segunda parte del art. 1, inciso III, de la Resolución que se refiere a que son

“también parte de la Agricultura Familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados [...], 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”.

Dentro de este orden de ideas, a renglón seguido de la definición el GMC resuelve que en cada uno de los Estados Parte se establecerá un sistema nacional de registro voluntario de Agricultores/as Familiares en base a los criterios establecidos en la Resolución (CMC/Dec. N° 59/12; CMC/Dec. N° 20/14). En ocasión de la VII REAF Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil informaron a la REAF acerca del procedimiento de institucionalización del registro. Uno de los límites radica en el carácter voluntario del mismo ya que en la práctica se ha evidenciado, con especial énfasis en el caso de Argentina, el registro principalmente de productores

beneficiarios de programas del Estado mientras que para el resto de productores la inscripción es estrictamente voluntaria lo cual produce un vacío que luego repercute en las estadísticas. Aún más si tenemos en cuenta que “los sin tierra” en la subregión no son alcanzados por el registro implementado.

La Resolución 255/2007 de la ex SAGPyA en Argentina establece que el objetivo de los registros de agricultura familiar consiste en “generar un instrumento que permita que los inscriptos para acceder a las políticas públicas y a la coordinación de las que les estén específicamente destinadas”. En el año 2009 los países mostraban heterogeneidad en cuanto al progreso en la incorporación de agricultores familiares en los registros. De acuerdo al Acta N° 01/09 de la REAF, el registro de Brasil había involucrado a 1,7 de los 42 millones de predios de agricultores familiares (40% del universo censal), mientras que Chile un 63%, Paraguay un 34%, Uruguay un 27% y Argentina –en los inicios del proceso de implementación- un 16%. Asimismo, en el año 2014 se constataron avances en el inicio de la implementación de los registros en Bolivia y Venezuela así como esfuerzos para adoptar una definición operativa de agricultura familiar en Ecuador (Acta N° 02/14). A fin de fortalecer el progreso de los registros, las delegaciones participantes de la XVI REAF (2011) acordaron que el informe anual que debía presentar el Grupo Técnico de Registros debía contener, por lo menos, los siguientes indicadores: porcentaje de cobertura del registro sobre el universo potencial, mecanismos de control de los registros y porcentaje de registrados que acceden a las política públicas (Acta N° 02/11). A continuación se reflejan los lineamientos específicos que se desprenden del Informe sobre los registros nacionales de la agricultura familiar en el MERCOSUR (2014) en el marco del AIAF:

**Tabla 11.**

*Estado de situación de los registros nacionales\* en países integrantes de la REAF.*

<b>Argentina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto 1030/14 → reemplazo de la Subsecretaría de Agricultura Familiar por la Secretaría de Agricultura Familiar</li> <li>- En el marco de la SAF se crea la Dirección Nacional de Identificación y Formalización de los/as agricultores/as familiares (ReNAF –Núcleos de la agricultura familiar- y ReNOAF –organizaciones de la agricultura familiar-)</li> <li>- Se avanzó sobre cruzamiento de datos con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES).</li> <li>- <b>Políticas Públicas:</b> Monotributo Social Agropecuario, Convenio con la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena</li> </ul>
<b>Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Políticas Públicas:</b> Crédito Rural al amparo del Pronaf, Garantía-safra, Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar – PGPAF, Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural, Programa Brasil sin Miseria – PBSM, Programa de Adquisición de Alimentos – PAA, entre otros.</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Res. DGDR 1/13 establece el procedimiento para la aprobación de los registros</li> <li>- De acuerdo a lo establecido en las Resoluciones 219 y 387/14, en un núcleo familiar registrado puede existir más de un productor o productora familiar</li> <li>- <b>Políticas Públicas:</b> acceso y apoyo diferencial en los programas y proyectos de desarrollo rural cofinanciados entre el Estado uruguayo y diversos organismos internacionales entre el 2005 al 2011 (Proyecto Uruguay Rural –MGAP/FIDA-; Programa Ganadero – MGAP/BID-; Proyecto de Producción Responsable –MGAP/BM/GEF-); acceso diferencial de los productores familiares a los Planes de Negocio Granjeros de la DIGEGRA (Dirección General de la Granja) del MGAP a partir del Fondo de Desarrollo de la Granja; acceso diferenciado a subsidios ante emergencias agropecuarias; Programa</li> </ul>

	Nacional de Fomento Pecuario (PRONAFPOE); Compras Públicas de AF; créditos agrícolas; Banco Nacional de Fomento
<b>Paraguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El RENAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar), se crea con Dec. 11.464/07 y Res. MAG 616/07.</li> <li>- Centralizado en la Dirección Censos y Estadísticas Agropecuarias del MAG. Se realiza mediante una declaración jurada e instrumenta el acceso a diversas políticas públicas.</li> <li>- Decreto 2651/2014 crea el Registro Nacional de Beneficiarios (RENABE) quedando como componente del mismo el RENAF.</li> <li>- <b>Políticas Públicas:</b> Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA); Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar (DAAF); Programa de Agricultura y Economía Indígena (PAEI)</li> </ul>
<b>Chile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Registro, está a cargo del INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) dependiente del Ministerio de Agricultura.</li> <li>- El sistema se basa en el cruce de información con el Ministerio de Desarrollo Social</li> <li>- De los/as pequeños/as productores y campesinos registrados, las mujeres pequeña productora y campesina registradas alcanza al 6.096, mientras que los hombres son 94.225.</li> <li>- <b>Políticas Públicas:</b> Acceso a políticas públicas diferenciadas a través del registro, de 22 programas de apoyo a la producción (desarrollo capacidades, capital de trabajo, financiamiento de inversiones): Programa de Desarrollo de Inversiones, Programa de Desarrollo Local, Programa Riego y Drenaje Intrapredial, Programa Crédito Corto y Largo Plazo, entre otros.</li> </ul>
<b>Venezuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gaceta Oficial N° 40.447/2014: se establece el “Registro Único Nacional Obligatorio y Permanente de Productores(as) Agrícolas” (RUNOPPA)</li> <li>- Activación del Sistema Informatizado de “Registro de Productor” acompañado de un Manual Práctico y un glosario.</li> </ul>
<b>Bolivia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 338/2013 de organizaciones económicas campesinas, indígena originaria – OEACAS y de organizaciones económicas comunitarias – OECOM para la integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria. En el Art. 27, se crea el Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable, dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra.</li> <li>- Se ha elaborado el sistema y metodología del Registro Único Nacional para la Agricultura Familiar (RUNPA).</li> <li>- <b>Políticas Públicas:</b> identificación y/o focalización de los/as productores/as como beneficiarios, tipología de productores, género y rubros estratégicos y/o específicos; identificación e incorporación de los/as productores/as como proveedores de alimentos e insumos agropecuarios; acceso a servicios de información de precios y mercados, sanidad agropecuaria, asistencia técnica y crediticia, ayuda alimentaria, alimentos por trabajo, seguro agrario según tipologías de productores, género y rubros estratégicos y específicos; facilitar la búsqueda, promoción y acceso a mercados interno (Compro Boliviano y compras públicas) y al mercado externo de los productos agropecuarios de la agricultura familiar.</li> </ul>
<b>Ecuador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agricultura Familiar Campesina</li> <li>- El proceso para el Registro y el Sello AFC inició en 2014</li> <li>- En 2017 se emitió el acuerdo ministerial reconociendo el Registro y Sello AFC, proceso en el que participaron 157 organizaciones de productores</li> </ul>

*Nota:*

En el año 2014 Argentina, Brasil, Chile y Paraguay contaban con acceso público al listado de los/as Agricultores/as Familiares. Mientras que en Uruguay existían restricciones para el acceso público y de los productores. Luego se estableció la auto consulta como medio de acceso.

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo VI, XXII REAF

Pese al avance en la esquemización y establecimiento de los registros, cabe señalar que según un informe de la REAF (2016), en base a informes elaborados en el año 2015, el 49,49% (5.465.194) de los agricultores familiares en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay aún no se habían incorporado a los registros nacionales. En el caso de Argentina la ley 27.118 (2014) declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena estableciendo un Régimen de Reparación Histórica. En su texto ratifica la creación del Registro Nacional de Agricultura Familiar e incorpora la Res. GMC nro. 25/07.

Otros de los desafíos que se le presentan en la agenda de la REAF en relación a los registros nacionales son: por un lado, la diversidad de criterios aún vigentes acerca del concepto agricultura familiar, distinguiéndose en ciertos casos de los parámetros plasmados en la Res. GMC nro. 25/07. Particularmente, la modificación respecto a la inscripción en el RENAFA en Argentina complejizó la situación ya que el cambio consiste en

“la separación de los registros de agricultores/as familiares individuales y organizaciones, mediante la creación del Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (RENOAF) violentando profundamente el objetivo de la LAF que promovía el respeto y protección de formas de vida del campesinado, lo que supone reconocer y valorar el carácter comunitario y/o asociativo de su actividad” (MNCI, CELS, ANDHES, 2018: 6).

Por otro lado, excepto en los casos de Brasil y Argentina, se observa un trabajo pendiente en materia de registros de organizaciones, especialmente en lo referido a compras estatales (XXII REAF, Anexo VI) así como el logro de la inclusión de la perspectiva de género en los registros.

Dentro de este orden de ideas, Ursina Leguizamón, coordinadora alterna de la REAF-Paraguay precisaba, en el marco de la entrevista para la tesis, que una de las propuestas consensuadas entre el sector productivo de la agricultura familiar y los técnicos gubernamentales fue la creación del Sello de la Agricultura Familiar. Tal es así que a través de la Rec. CMC nro. 02/14 se le solicitó a los Estados Partes la adopción de instrumentos nacionales de visibilidad de los productos y servicios del sector bajo la forma de “Sellos de la Agricultura Familiar” considerándola clave para la preservación de la producción de alimentos tradicionales y las identidades comunitarias y de pueblos originarios de los/as productores/as. Desde la óptica de Andrea Martínez, subsecretaria de la Agricultura Familiar Campesina -Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Ecuador-,

“el Registro es un instrumento para la generación de información de la AFCI y la toma de decisiones para la generación de políticas públicas diferenciadas; mientras que el Sello AFC es un distintivo que garantiza el origen social de los productos agroalimentarios en los mercados” (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2020).

Los Sellos buscan ampliar las fronteras de comercialización –cadenas productivas nacionales y regionales- de los productores inscriptos en los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar. En suma, el Sello visibiliza y promueve el aporte de la agricultura familiar a la seguridad y soberanía alimentaria. En Argentina, el Sello de Agricultura Familiar se creó en el año 2015, a raíz de la impronta de la ley 27.118, por medio de la resolución 419/2015 del Ministerio de Agricultura de la Nación. Cabe señalar que el MNCI-CLOC-VC fue parte del encuentro de trabajo sobre el sello "Producto de la Agricultura Familiar" organizado por el MAGyP.

### 5.2.1.2. El Fondo de Agricultura Familiar (FAF)

La REAF promovió proyectos que abordan una serie de dimensiones en el marco de la agricultura familiar entre las que se destaca el financiamiento de la agricultura familiar involucrando a los actores sociales. Las 17 decisiones, resoluciones y recomendaciones relativas a la REAF aprobadas por el GMC/CMC entre 2004 y la actualidad, cuatro<sup>206</sup> se refieren exclusivamente al eje del financiamiento, fundamentalmente referido al FAF.

En base a las Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR (GMC/Res. N° 25/07) se convocó a los países parte del bloque a establecer y perfeccionar las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar que promovieran el desarrollo sustentable del medio rural desde el punto de vista socioeconómico, cultural y ambiental. Frente a este impulso, en el año 2008 se crea el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF MERCOSUR) con el objetivo de financiar programas y proyectos de estímulo a la agricultura familiar (CMC/Dec. N° 45/08). El Reglamento del FAF establece la duración del Fondo -5 años-, operativo a partir de la firma del contrato de administración que tuvo lugar en el año 2012. Este período fue actualizado en los años posteriores a la expiración del plazo original. Por su parte, la administración del Fondo debe ser seleccionada por la REAF y sujeta a la aprobación del GMC (CMC/Dec. N° 06/09). Así, Desde el año 2012 la administración es realizada por la FAO<sup>207</sup> (GMC/Res. N° 42/12).

En relación a las contribuciones al Fondo se dividen en dos modalidades: una contribución fija anual por Estado Parte de US\$ 15.000 y una contribución anual de US\$ 300.000 integrada en base a porcentajes diferenciales –Argentina 27%, Brasil, 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%- . Bajo la misma lógica que la REAF, el FAF cuenta con la participación de los Estados Asociados al MERCOSUR; como ejemplo cabe destacar las contribuciones voluntarias de Chile en el período 2013-2017. El uso del Fondo está a cargo de la REAF para aplicarlo a sus programas de trabajo<sup>208</sup>, solventado, a su vez, a la Secretaría Técnica (CMC/Dec. N° 06/09, Anexo).

Se torna oportuno remarcar, tal como se reflejó en este apartado, que el FAF financia la participación social con fondos soberanos de los países, no de la cooperación internacional. En palabras del entrevistado Viscay, la composición del Fondo representa “de las pocas innovaciones a nivel global”.

En base a los antecedentes señalados, las delegaciones participantes de la XVIII REAF (15 de noviembre de 2012) manifestaron que la operatividad y ejecución del FAF representaba una nueva etapa para la REAF (quinto ciclo). En esta instancia de diálogo y cooperación, las

---

<sup>206</sup> Véase CMC/Dec. N° 45/08, CMC/Dec. N° 06/09, CMC/Rec. N° 05/10 y GMC/Res. 42/12.

<sup>207</sup> 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) (Niederle, 2016).

<sup>208</sup> “Algunos de los proyectos y acciones implementadas con recursos del FAF, desde su puesta en funcionamiento hasta el año 2017, han sido: la realización de las reuniones plenarios de la REAF y sus grupos temáticos; el apoyo técnico en la difusión de documentos y estudios; cursos de formación de jóvenes rurales; estudios e investigaciones sobre políticas públicas; mantenimiento del sitio web de la REAF; seminarios regionales de agroecología; programa de intercambio sobre los registros de la AF; seminario sanidad e inocuidad para la producción de alimentos; taller de las directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tierra; seminario juventud rural; programa de intercambio de compras públicas de la AF; seminario de políticas públicas y género de la AF, entre otras” (Unidad Técnica de Cooperación Internacional, 2018: 43).

delegaciones coincidieron en que resultaba imprescindible reconsiderar los aportes correspondientes a los países miembros, con vistas a su actualización atento la realidad de los costos de la Reunión Especializada (REAF/Acta N° 02/14). A las contribuciones voluntarias realizadas por Chile en el período 2013-2017 solo se le sumaron los aportes de Brasil y Argentina. En el caso de Chile, miembro asociado, se corresponde con un período de ampliación respecto a las representaciones organizativas en la Sección Nacional de la REAF. En concreto, a fines del año 2014 participaban de 14 a 16 OAFCI chilenas (Acta de la Reunión de la Sociedad Civil – XXII REAF).

Sin embargo, al año siguiente, los representantes de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil de la AFCI, nucleados en la XXIV REAF, solicitaron que los países se comprometieran a aportar los debidos recursos al FAF sumado a la necesidad de presentación de informes semestrales a fin de fortalecer la REAF (Acta de la Reunión de la Sociedad Civil – XXIV REAF). En palabras Miguel Gómez, entrevistado para la presente investigación, “muchos países no aportaban al fondo. Lo que había se utilizaba para pagar una secretaria técnica y realizar las reuniones presenciales nacionales y regionales. Brasil era quien más aportaba”. A modo de ejemplo, el FAF fue el canal que posibilitó, en los años 2012 y 2014, la realización del Segundo Curso Regional de Formación de Jóvenes Rurales, estrategia promovida por el GT Juventud Rural<sup>209</sup> – REAF. Si bien se contó con menos fondos en comparación con el primer encuentro, la segunda edición se vio especialmente impactada por dos motivos: la crisis política en Paraguay y el impedimento para depositar fondos en el FAF por parte de la legislación interna brasileña. Este último aspecto afectó el desarrollo del curso en razón las contribuciones de Brasil al FAF representan el 70% de los fondos como se mencionara anteriormente (González, 2020).

Por el contrario, el sexto ciclo de la REAF se vio investido por una fragilidad institucional y de perspectiva que comenzó a vislumbrarse en el ciclo anterior como se mencionara anteriormente repercutiendo en la participación e incidencia de las organizaciones de la AFCI. Por ello, en la reunión de dichos actores sociales en el marco de la edición XXV de la REAF se establecieron focos concretos respecto a la financiación de la REAF/FAF: solicitud a la ST REAF para realizar un informe/rendición de cuentas sobre el FAF para la sociedad civil; reconociendo la relevancia del aporte al FAF los actores sociales intervinientes pidieron garantizar la incidencia nacional de las organizaciones AFCI a favor del aporte de los países al FAF; por último, atento a la coyuntura de emergencia se propuso que el FIDA retomara el apoyo económico a la REAF por medio del FAF y a las OAFCI.

Pese a la coyuntura propia del sexto ciclo, se celebró la reunión de las OAFCI -I Conferencia Regional de Agricultura Familiar del MERCOSUR ampliado<sup>210</sup> - el día 30 de junio de 2017 en el espacio de la XXVI REAF, realizada en la ciudad de Buenos Aires. El encuentro contó con la participación, entre otras OAFCI, de organizaciones nucleadas en la CLOC-VC. En este ámbito no solo se solicitó la renovación del FAF y la reafirmación del compromiso de los Estados con los aportes anuales sino que se valoró especialmente los aportes realizados por Chile al FAF.

---

<sup>209</sup> Véase Capítulo VI del presente trabajo.

<sup>210</sup> La Conferencia Regional fue organizada conjuntamente por el INDAP de Chile y la PPTA de la REAF.

En suma, pese a los impactos en los ciclos de la REAF analizados anteriormente, cabe destacar que el FAF no vio suspendido en ningún momento, posibilitando su continuidad aún luego que el FIDA se retirara de la Secretaría Técnica.

### **5.2.2. Acceso a la Tierra y Reforma Agraria. ¿La soberanía alimentaria como horizonte regional?**

*“A esta escala, el acceso a la tierra es fundamental, y la reforma agraria debe ser una de las partes clave de las estrategias estatales destinadas a reducir el hambre [...] La reforma agraria debe ser justa y transparente... (y) debe poner más atención en los modelos alternativos propuestos por la sociedad civil, en particular el concepto de soberanía alimentaria. El acceso a la tierra y la reforma agraria, en concreto, deben ser elementos claves del derecho a la alimentación”.*

**Jean Ziegler**

Informe Especial de la Comisión de los Derechos Humanos y el Derecho a la alimentación, 2002

*"Al perder mi tierra, estoy perdiendo mi país".*

**Mirta**, campesina paraguaya-Carumbey, San Pedro, Paraguay  
(23 de octubre de 2008).

Frente al panorama abigarrado<sup>211</sup> en la región, desarrollado en el marco teórico de la presente investigación, es momento de analizar una de las principales disputas por parte de los movimientos sociales rurales. Siendo el acceso a la tierra y la reforma agraria proyectos inherentes a la tradición histórica de los reclamos campesinos en la región, a las políticas públicas diferenciadas de agricultura familiar y al término soberanía alimentaria así como uno de los problemas estructurales de la región que aún no se han resuelto, a continuación se analizará el trabajo de la REAF en este sentido. Para ello, se parte del dato que:

“casi el 23% de las tierras agrícolas están en manos de agricultores familiares: tienen el 13% de las tierras en los países andinos y el 34% en los del Cono Sur. En esta región, los pequeños agricultores coexisten con grandes y medianos explotadores” (FAO, 2018: 26).

Federico Navamuel, técnico y coordinador regional de la REAF, en ocasión de su edición XXVIII, destacó que:

“el acceso real a la tierra es un tema neurálgico ya que el agricultor sin tierra no es agricultor, por lo cual consideramos que hay un problema estructural en nuestros Estados, el sistema agroexportador concentra grandes extensiones de tierra en manos de pocos con una alta productividad y produciendo commodities que es distinto a producir alimentos” (IP, 2018).

A los efectos del análisis del eje temático planteado nos remitimos, como punto de partida, a lo señalado en el capítulo anterior acerca de la Primera Conferencia de la FAO sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD) en Brasil -marzo de 2006-. La Vía Campesina consideraba que la FAO, en un período de neoliberalismo, había sido uno de los organismos técnicos al servicio del BM, FMI y de la OMC. No obstante, la Conferencia representa un hito por diversos motivos pero se puntualizarán dos: por un lado, el BM y las compañías

---

<sup>211</sup> Véase Rivera Cusicanqui (2010).

transnacionales del agronegocio no ejercieron influencia en el ámbito de la reunión, y por otro lado, la FAO reconoció, por primera vez, la Soberanía Alimentaria dentro de su declaración.

Al año siguiente, en la Declaración de Nyéléni (2007), a fin de fortalecer el movimiento global por la soberanía alimentaria, se destacó, por parte de los más de 500 representantes, que las políticas enmarcadas en la soberanía alimentaria garantizan, entre otros derechos, el derecho de acceso y gestión de su tierra, de sus territorios, sus aguas, sus semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producimos los alimentos. Respecto al marco regional, a partir del año 2007 se produjo una intensificación en el abordaje de la problemática ligada al acceso a tierras y reforma agraria en la REAF fundamentalmente a partir de la creación del Grupo Temático correspondiente y de la creación de la “Red de Instituciones Responsables por las Políticas Fundiarias, e Acceso a la Tierra y Reforma Agraria” (en adelante RED) (V REAF -2006-), a quienes se les solicitó que su accionar fuera articulado (Anexo VI, VII REAF). Tal como lo establece Niederle (2016: 14),

“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 movilizó a la REAF hasta el día de hoy”.

En la edición VII de la REAF, en la ciudad de Asunción, las delegaciones acordaron que la RED avance en la investigación sobre 3 temas de especial interés: concentración, extranjerización y uso de la tierra; acceso a la tierra por parte de la mujer rural y función social de la propiedad. En la siguiente REAF las delegaciones de Argentina y Bolivia informaron dificultades para establecer lineamientos acordados en el GT a nivel nacional. Sin embargo, todas las delegaciones nacionales que componen la REAF presentes y la RED coincidieron en

“que la concentración, extranjerización y uso de la tierra son causantes de efectos negativos, en mayor o menor medida, para la agricultura familiar. Independientemente de que en estos procesos participen agentes de los propios países y/o la región o de fuera de ella”<sup>212</sup> (Anexo VII, VIII REAF).

En el primer balance realizado en el ámbito de la XI REAF (2009) acerca de los estudios sobre los ejes señalados anteriormente se observó una tendencia hacia profundización de la concentración de la propiedad y del uso de la tierra en la región. A su vez, las Delegaciones coincidieron en dos cuestiones: por un lado, las Secciones Nacionales deben profundizar la discusión sobre el concepto de Reforma Agraria Integral<sup>213</sup> (en adelante, RAI) en pos de lograr un entendimiento común en la REAF; por otro lado, compartieron su preocupación por los casos de desalojo forzosos y arbitrarios que sufren las familias de agricultores familiares, incluyendo a los sin tierra y las comunidades indígenas (REAF/Acta N° 01/09).

Atento a dichos antecedentes, la XII REAF significó un hito en relación al tratamiento de las políticas fundiarias, acceso a la tierra y reforma agraria. Este avance se debió no solo a la profundización del tratamiento del eje temático en el marco de la REAF instalando la

---

<sup>212</sup> En la vigesimosexta REAF (junio 2018) las organizaciones campesinas presentaron como problemática persistente el acceso real a la tierra.

<sup>213</sup> La perspectiva de la Vía Campesina (2009) aboga por una Reforma Agraria genuina e integral, que incorpore una cosmovisión entre el espacio, el territorio, el agua y la biodiversidad.

importancia y pertinencia de profundizar el concepto de Reforma Agraria Integral –frente al avance de la frontera agrícola carente de ordenamiento y planificación territorial en los países parte- sino por la presentación, por parte de la Reunión Especializada, del proyecto de Recomendación N° 01/09 titulada “Políticas Fundiarias de Acceso a la Tierra”<sup>214</sup>. En ella se afirmaron los avances técnicos y se establecieron los ejes de las políticas públicas de reforma agraria, acceso y uso de la tierra, de los recursos naturales y de desarrollo rural, a saber: mejora de los mecanismos actuales de acceso y de uso, promoción del ordenamiento territorial, transversalización de la perspectiva de género, políticas diferenciadas de acceso a la tierra por la juventud y actualización y articulación de los catastros nacionales de tierras públicas y privadas con los registros de la agricultura familiar en el MERCOSUR. Si bien el proyecto se elevó al CMC, el órgano decisorio del bloque no se pronunció formalmente por medio de una recomendación o decisión. No obstante, se utilizó como marco de referencia para los debates acontecidos en las Secciones Nacionales (REAF/Acta N° 02/11).

Asimismo, en la XII REAF (2010) se acordó el programa de trabajo estableciéndose como prioridad el tratamiento de temáticas vinculadas a la RAI y se enfatizó en la relación entre Seguridad y Soberanía Alimentaria con la RAI a causa que esta última, como política pública, permite congeniar diversas dimensiones del desarrollo (ambiental, económica y social) con diferentes enfoques de derecho (generacional, género y etnia). Ello en consonancia con la noción de integridad de lo territorial, entendiendo el proceso de reforma agraria como un camino que excede la faz productiva y reformula la centralidad de la tierra como factor de la producción mutando el derecho a la tierra en derecho al territorio, al manejo territorial (Domínguez & Sabatino, 2008; Vía Campesina, 2009).

Resulta conveniente tener en cuenta el desarrollo del seminario sobre los conceptos de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Reforma Agraria Integral. Realizado en el ámbito de la XIII REAF (junio de 2010), el seminario contó con la participación de 150 representantes de OAF de los países y de la representación de la Oficina Regional de FAO. Las organizaciones nucleadas en la CLOC-VC no asistieron a dicha edición de la REAF y por lo tanto, al seminario realizado, siendo los temas propuestos sus principales reivindicaciones históricas. Cabe recordar la reafirmación de su compromiso y creencia en la agroecología y en la reforma agraria como pilares fundamentales para la construcción de la Soberanía Alimentaria (Vía Campesina, 2011; Pimbert, 2018).

Por su parte, las delegaciones consideraron que fue un paso significativo en pos de avanzar en la búsqueda de consensos y articulaciones acerca del tratamiento de la Soberanía Alimentaria, a nivel nacional e internacional. Del Acta N° 01/10 se desprende como premisa la identificación del fortalecimiento de la agricultura familiar para hacer posible la direccionalidad de los esfuerzos en pos de consolidar una estructura para la consecución de la Soberanía Alimentaria.

---

<sup>214</sup> El proyecto de recomendación contó con un planteamiento de Chile acerca que la propuesta no le era aplicable a su realidad en razón de haber realizado en el pasado reciente una Reforma Agraria.

A continuación, se abordarán los aportes de los grupos participantes del seminario respecto a los ejes propuestos (REAF/Acta N° 01/10 Anexo X<sup>215</sup>).

En primer lugar, la visión basada en el término Seguridad Alimentaria, a la que adhieren la mayoría de los países, ha demostrado ser insuficiente. A su vez, se emparentó dicho término con el Derecho Humano a la alimentación adecuada. Al momento de formular políticas públicas en los países sobre seguridad alimentaria debería considerarse la cultura alimentaria de los países de la región y la construcción de mercados regionales con una participación real de la AFCL.

En segundo lugar, los grupos que sesionaron en régimen de taller del seminario indagaron sobre los alcances de la Soberanía Alimentaria. Así, se consensuó, en consonancia con el marco teórico desarrollado en la primera parte de este trabajo, que la Soberanía Alimentaria es un concepto político, en el cual la participación de las organizaciones se torna crucial. En palabras de las OAF “estamos recorriendo un camino con mucho acumulo político, principalmente desde las organizaciones sociales y junto a los gobiernos que permite defender el concepto de soberanía alimentaria y la importancia de la agricultura familiar en la región” (XIII REAF, DI N° 7/10 –Anexo X-)

Se enfatizó en el rol del Estado y que su capacidad de actuación y de decisión en materia de políticas agroalimentarias, así como en los modelos de desarrollo en los cuales se enmarca, no debería estar condicionada. Frente al contexto, las delegaciones señalaron la situación de desequilibrio que transita la región por lo que la traducción del término bajo análisis en políticas públicas diferenciadas equilibraría dicha distorsión.

De igual modo, en el transcurso del seminario los ejes Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria no solo fueron trabajados individualmente sino que se remarcó la simbiosis entre ambos, afirmando que no se puede garantizar la seguridad alimentaria sin la soberanía alimentaria. Además, acompañando el posicionamiento presente en el Acta N° 01/10, al momento de considerar ambos términos los representantes de las OAF establecieron que ello se realice en función de la AFCL.

En tercer lugar, se analizó el estado de situación, impactos y alcances de la Reforma Agraria Integral –instrumento prioritario- retomando el concepto ya trabajado en el ámbito de la REAF. Por su parte, las OAFCL se enfocaron en el pedido de desarrollo de instrumentos normativos, como acción inmediata, para evitar que los procesos de extranjerización y concentración de la tierra en la región continúen siempre y cuando los instrumentos establecidos contengan un enfoque participativo, incluyente de la visión de género, etnia, generación.

“América Latina es la región del mundo más desigual en cuanto a la distribución de la tierra. El coeficiente de Gini para la tierra – un indicador entre 0 y 1 donde 1 representa la máxima desigualdad– es de 0,79 para el conjunto de la región, siendo 0,85 en América del Sur y 0,75 en América Central. Se trata de niveles de concentración muy superiores a los observados en Europa (0,57), África (0,56) o Asia (0,55)” (OXFAM, 2016b: 21).

---

<sup>215</sup> Resultados de las discusiones de los grupos realizadas en oportunidad del Seminario sobre Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Reforma Agraria Integral.

Al mismo tiempo, en la región el 1% de las explotaciones más grandes manejan el 51,19% mientras que el 99% restante maneja el 48, 81% (OXFAM, 2016b). El cuadro de situación presentado en la XV REAF demuestra que en el proceso de extranjerización y concentración de tierras se encuentran involucrados factores internos y externos comunes a los Estados Partes (REAF/Acta N° 01/11). La situación se agrava si se tiene en cuenta, tal como lo afirman Barraclough (1999) y Domínguez & Sabatino (2008), que: por un lado, en la región los procesos de distribución de tierras han sido producto de políticas gubernamentales en marcos de alta conflictividad rural lo cual produjo particularidades expresadas el gráfico a continuación, y por otro, en la actualidad, se observan tensiones entre (nuevos) actores territorializadores distintos al Estado (organizaciones campesinas e indígenas y el agronegocio).

Las estrategias implementadas por los Estados<sup>216</sup> respecto a las cuestiones agrarias han sido históricamente determinadas por la política económica y diversas en cada estadio del proceso reforma agraria así como de un país a otro. Igualmente, en cuanto al acceso justo y equitativo a la tierra, los Estados de la región han jugado un papel contradictorio conllevando prácticas coloniales de despojo beneficiando a latifundistas y grupos sociales atento a las alianzas políticas cambiantes. En definitiva, “el Estado siempre tiene un papel clave porque todas las partes involucradas en última instancia, intentar avanzar en sus propias agendas a través de políticas públicas” (Barraclough, 1999: 9). Más allá de dicho rol, cabe señalar que los cambios en las políticas estatales conducentes a la reforma agraria se ha debido a la emergencia de actores sociales influyentes, fundamentalmente campesinos organizados, trabajadores y la juventud rural.

En el cuadro incorporado a continuación se sintetizan los ejes abordados y los lineamientos propuestos por cada grupo participante al Seminario llevado a cabo en el 2010.

**Tabla 12.**

*Principales aportes de las OAFCI asistentes al Seminario sobre conceptos de seguridad y soberanía alimentaria y reforma agraria integral (4 de junio de 2010).*

	<b>Seguridad Alimentaria</b>	<b>Soberanía Alimentaria</b>	<b>Reforma Agraria Integral</b>
<b>Grupo 1</b>	Articulación entre la SA y el DHAA Enfoque de SA insuficiente	Dos modelos: agroexportador y agricultora familiar Modelo agroexportador concentrador e insuficiente Concepto político Participación de las organizaciones:	Necesidad de instrumentos normativos –con enfoque incluyente de la visión de género, etnia, generación- para detener los procesos de extranjerización y concentración de la tierra en la región Los catastros deben ser participativos

<sup>216</sup> Se plantean similitudes con la figura del *Estado depredador* de Evans (1989). El autor reconoce una lógica estatal basada en las alianzas con las elites, empresas e intereses privados en detrimento de la provisión de bienes colectivos sustentada en un adecuado sistema de regulación.

		<p>fundamental</p> <p>Importancia del rol del Estado. Políticas agroalimentarias autónomas</p> <p>Condición para poder garantizar la seguridad alimentaria</p>	
<b>Grupo 2</b>	Seguridad Alimentaria y Nutricional como derecho humano	Proyecto de nuevo modelo de desarrollo sostenido en otro sistema de producción	<p>Instrumento prioritario</p> <p>Dinamización de los mercados internos</p> <p>Mercados regionales complementarios y solidarios a partir de la agricultura familiar</p> <p>Política educativa dentro de la reforma agraria</p> <p>Necesidad de decisión política</p> <p>Política de desarrollo</p> <p>Consideración del factor humano</p>
<b>Grupo 3</b>		<p>Distribución de la riqueza: clave</p> <p>Inclusión de aportes de las comunidades de los pueblos originarios sobre genética de cultivos nativos</p> <p>Garantizar los recursos naturales en la producción local y promover su comercialización</p>	
<b>Grupo 4</b>	Necesidad de una ley marco que permita que la agricultura familiar sea garante de la Seguridad Alimentaria	Relación con el concepto de Buen Vivir	<p>Contenedora de la multidimensionalidad del desarrollo</p> <p>Frenar el éxodo rural</p>

**Articulación de los tres términos:**

- Necesidad de gestionar un suficiente stock de activos ambientales
- Acciones más concretas en los Estados regionales
- Políticas de solidaridad entre las OAF
- La Soberanía Alimentaria y la Seguridad Alimentaria en función de la agricultura familiar
- Falta de difusión, comunicación e información sobre la importancia de la agricultura familiar y los conceptos del seminario. Por tal motivo, se propuso facilitar el acceso y tenencia a los medios de comunicación para la agricultura familiar
- Ordenamiento territorial como estrategia para la consecución de los tres ejes
- Fortalecer los programas de compras públicas en la región como política diferenciada para el sector de la agricultura familiar
- Desde el desarrollo territorial, fortalecer la producción y el consumo local

Fuente. Elaboración propia en base a XIII REAF, Acta N° 01/10, Anexo X

Por su parte, en pos de profundizar el proceso de intercambio acerca de la reforma agraria y sus alcances, las delegaciones definieron –en ocasión de la XIX REAF (2013)- los puntos prioritarios de la agenda del GT respectivo a corto y mediano plazo, a saber: realización de monitoreos permanentes para transversalizar las acciones e instrumentos que lleva adelante cada país, impulsar la implementación de un sistema de catastro actualizado y participativo, consolidar una sinergia con el Grupo Técnico de Registros, abordar el ordenamiento territorial y sus relaciones con la política de agricultura familiar, identificar una agenda temática a partir del diálogo entre los Institutos de Tierra y transversalizar la problemática de los pueblos originarios a cada uno de los ejes en discusión (REAF/Acta N° 01/13).

A los efectos del análisis propuesto, resulta importante ahondar en la Reunión de la Sociedad Civil en la XXII REAF en ocasión de cumplirse diez años de la Reunión Especializada. Allí se procedió a realizar un balance de la actuación de la REAF. Los representantes de las OAFCI coincidieron en que el espacio promovido por dicha Reunión ha contribuido a fortalecer la democracia participativa intrabloque significando una conquista de las organizaciones sociales y un espacio inédito de articulación regional a través del MERCOSUR Ampliado, una de las dimensiones características de la dinámica propia de la REAF y una de sus interlocutoras, la COPROFAM. Se destacaron las herramientas analizadas anteriormente, tales como el FAF y los Registros de la Agricultura Familiar. En igual forma, se enfocó en el reconocimiento regional e internacional de la AFCI frente al agronegocio a partir del proceso de democratización de decisiones con metodologías propias, como fue la creación de los Grupos Temáticos, la realización de talleres y encuentros de capacitación, entre otros avances. Además, se considera el paulatino pero constante equilibrio, en términos de participación, entre los actores gubernamentales y sociales en las Secciones Nacionales, promoviendo asiduamente un enfoque incluyente en base al género, etnia y generación<sup>217</sup>.

En el año 2015 las autoridades responsables de la agricultura familiar en los Estados partes del MERCOSUR ampliado suscribieron una Declaración en la cual reafirmaron el compromiso en la implementación a nivel nacional y regional de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional<sup>218</sup> (DVGT). Cabe tener en cuenta que:

“las Directrices complementan y respaldan las iniciativas nacionales, regionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos en las que se consignan los derechos relativos a la seguridad de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, así como las iniciativas orientadas a mejorar la gobernanza” (FAO, 2012: 2).

---

<sup>217</sup> La Juventud Rural ha sido uno de los temas retirados en las distintas ediciones de la REAF así como un tema receptado por el CMC. Véase CMC/Rec. N° 07/17.

<sup>218</sup> Aprobada el 11 de mayo del 2012 por el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA) de Naciones Unidas en ocasión de su 38° reunión. “Esta iniciativa ha proseguido y respalda las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación), aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127° período de sesiones en noviembre de 2004, y la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), celebrada en 2006” (FAO, 2012: V). Resulta fundamental señalar que estas Directrices son producto de un período de 4-5 años de discusión y negociación entre la sociedad civil, sector privado, academia y gobiernos (FAO, 2016).

En pos de la aplicación de las Directrices, en el año 2016 se publicó el Manual Popular<sup>219</sup> de aquellas a fin de facilitar la implementación de reglas, procesos y estructuras y la toma de decisión acerca del uso o la tenencia de la tierra en los distintos países a partir del dialogo entre actores sociales y gubernamentales. El Manual, coordinado por el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP)<sup>220</sup>, señala la posibilidad de utilizar el monitoreo basado en las Directrices para analizar y evaluar las actividades de las organizaciones regionales o subregionales (UE, OEA, UNASUR, ODECA, MERCOSUR, ALBA-TCP, CEDEAO, CAO, SADC). Es oportuno indicar que, a nivel internacional, la Vía Campesina participa del CIP –de los 7 integrantes del equipo de redacción 5 son parte del MNCI-CLOC-VC- así como la COPROFAM en calidad de organización regional que le aporta, precisamente, la dimensión regional al proceso del Comité.

Dentro de este orden de ideas, es preciso puntualizar dos ejes que provocan la promoción de diversas instancias de protección, a saber: los desalojos forzosos y la expansión de la frontera agrícola basada en el monocultivo. Tal es el caso de las denominadas las “repúblicas de la soja”<sup>221</sup> –Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia, Uruguay, por orden de importancia (OXFAM, 2016b)- en donde se reúnen cuatro países signatarios del Tratado de Asunción. Ello ha provocado externalidades negativas en los modos de producción campesino, indígenas y familiar. En dichas externalidades se ve reflejado lo analizado en torno a la figura del Estado, fundamentalmente en la primera parte de la presente tesis. Según el Informe Anual 2016 de Front Line Defenders (citado en OXAM, 2016b: 49),

“2015 fue el peor año en la historia de América Latina para los defensores y defensoras de derechos humanos, con 122 personas asesinadas de las 185 registradas en todo el mundo. Más del 40% de los casos estaban relacionados con la defensa de la tierra y el territorio, el medioambiente y los derechos de los pueblos indígenas”.

En el camino de recuperación de la potencia de las resistencias campesinas e indígenas aún persiste lo referido por Pilar Calveiro<sup>222</sup> en el sentido que “la única violencia permitida es la estatal”.

Por su parte, el MNCI (2009), al referirse al FoNAF<sup>223</sup>, afirmó que con los gobiernos pueden entablar diálogos mientras que el Estado es el capitalismo mismo.

“Entendemos que para cambiar ese estado es necesario que el pueblo este organizado e informado, y también que el pueblo pueda dominar los medios de producción, principalmente los de alimentos. Para cambiar el Estado necesitamos soberanía alimentaria. Entonces cuando organizaciones de masas de campesinos, trabajadores ocupados y desocupados tengan la fuerza suficiente podremos establecer otro estado. Mientras tanto luchamos para sacarle beneficios al estado, pero siendo conscientes de que es nuestro enemigo. Para ello a veces podemos dialogar y relacionarnos con los

---

<sup>219</sup> “Su elaboración ha sido fruto de un trabajo colectivo y participativo del Grupo de Trabajo de Tierras del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP), conformado por diversas organizaciones regionales, globales, organizado por grupos regionales y sectoriales en los diversos continentes” (CIP, 2016: 9).

<sup>220</sup> Es una plataforma global autónoma y autoorganizada de más de 800 organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala y de trabajadores rurales, hombres y mujeres, y de movimientos sociales de base y de comunidades, para avanzar en el tema de la Soberanía Alimentaria a nivel mundial y regional.

<sup>221</sup> En conjunto producen más de la mitad de la soja consumida en el mundo (OXFAM, 2016b).

<sup>222</sup> Conversatorio “Resistir al Neo-liberalismo” a cargo Pilar Calveiro el día 19/2/2020 en la Universidad Nacional de La Plata.

<sup>223</sup> Véase acápite 5.3.

gobiernos y a veces no. Pero siempre desde fuera del estado. Las organizaciones no pueden ser parte del Estado”.

En este caso, cabe reiterar que son los gobiernos, faz administrativa del Estado, quienes participan sustancialmente de los espacios generados en el MERCOSUR. A su vez y en sintonía con la (no)interacción entre las federaciones rurales y las OAFCI, en los cuestionamientos del MST en Brasil, integrante de Vía Campesina, a la CONTAG<sup>224</sup> –participante activa de la REAF-, se identifican motivos estructurales que obstaculizan su participación en la REAF y demás escenarios generados en el MERCOSUR en clave dimensión social de la integración. Piñeiro (2004) señala dos ejes principales de críticas: en primer lugar, sobre el sentido propio de la Reforma Agraria. Desde la perspectiva del movimiento brasileño, no es un mera forma de distribuir la tierra y permitir el acceso de campesinos sino que el proceso de Reforma Agraria se correlaciona con la democratización de la sociedad así como para la destrucción del sistema capitalista en Brasil; en segundo lugar, la distancia se centra en las tácticas de lucha en razón que la CONTAG apoyó el Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) –elaborado por los sectores progresistas del gobierno de Sarney-, privilegiando la vía institucional.

En suma, se observa como los espacios regionales actúan como caja de resonancia de las disputas internas de los países que los integran ya sea Estados/Federaciones/OAFCI o como en este último ejemplo, luchas por la hegemonía de determinado movimiento.

A fin de avanzar, el proceso de implementación en la faz subregional el MERCOSUR ha situado a las Directrices en su agenda, particularmente en la órbita del Grupo de Temático sobre Acceso a la Tierra y Reforma Agraria (REAF/Acta N° 02/15). De allí que para su aplicación, en el mes de agosto de 2014, tuvo lugar un taller organizado por el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil (MDA), Programa de Cooperación Internacional Brasil, FAO y REAF.

“El objetivo de este taller era potenciar el intercambio y reconocimiento entre los países de América del Sur sobre los procesos en marcha de implementación de las directrices en cada país, conocer y debatir la mirada de la sociedad civil. Además, se presentó la incorporación de las directrices en el sector privado” (CIP, 2016: 83).

Retomando los postulados de la Declaración en el marco de la XXIII REAF (2015), las DVGT reconocen la centralidad del acceso equitativo a la tierra y representa un instrumento privilegiado para el fortalecimiento de políticas nacionales, especialmente vinculadas con la reforma agraria. La Vía Campesina es mencionada en la Declaración junto a la COPROFAM y la Alianza Continental por la Soberanía Alimentaria de los Pueblos de América Latina y el Caribe. A su vez, en el mecanismo de monitoreo y actualización de las directrices pueden intervenir, además de la REAF, otras instancias del MERCOSUR involucradas con las temáticas de las DVGT, tales como la RMAAM, la RAPIM, la RAFRO, la REJ y la UPS (FAO, 2016). Teniendo en cuenta el carácter complementario y de apoyo por parte de las Directrices con respecto a las iniciativas nacionales, regionales e internacionales, en el bloque MERCOSUR dichos lineamientos se articulan con el PEAS<sup>225</sup> (REAF/Acta N° 02/15).

---

<sup>224</sup> Federación creada en 1963 que reúne a varios cientos de sindicatos de trabajadores rurales y cientos de miles de asociados.

<sup>225</sup> Véase Capítulo IV de la tesis. Resulta oportuno recordar que durante el 2016 la REAF fue consultada en el proceso de actualización del PEAS y se jerarquizaron temas de interés (FAO, 2016).

Igualmente, la REAF se encuentra en el centro de dicha sinergia. De hecho, son los países quienes de a poco se fueron apropiando de las potencialidades de las DVGT, adquiriendo mayor centralidad en la agenda de la REAF MERCOSUR. Dicha aprehensión obedece a que la REAF actúa como contrapartida al desconocimiento que poseen los principales actores (sociedad civil, privados y sector gubernamental) acerca de las Directrices en particular (FAO, 2016).

Por tanto, en ocasión de la edición XXIV de la Reunión Especializada referida se publicó la síntesis del Informe Regional “La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR (REAF MERCOSUR) y la implementación de las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tierra, de los Recursos Pesqueros y Forestales en el contexto de la Seguridad Alimentaria (DVGT)” en el cual Vía Campesina vuelve a estar presente en carácter de organización, entre otras, que materializa la utilización de las Directrices, calificando las discusiones en el ámbito local y regional, además de contribuir al fortalecimiento de la agenda en los procesos de integración regional (XXIV REAF, Anexo VI).

**Figura 13.**

*Principales postulados del Informe Regional “La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR (REAF-MERCOSUR) y la implementación de las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tierra, de los Recursos Pesqueros y Forestales en el contexto de la Seguridad Alimentaria (DVGT)”*



Fuente: Elaboración propia en base al Anexo VI de la XXIV REAF (2015)

En suma, la experiencia de la REAF en relación a las DVGT ha sido positiva, pudiendo superar las resistencias políticas, ideológicas y económicas que tuvo que enfrentar en su tiempo de existencia en otras dimensiones. Sin embargo, de las propuestas formuladas por las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales (XXIV REAF, Acta X), se alertó acerca de la disparidad de los países –atento a su(s) realidad(es)- con respecto al establecimiento de las DVGT, solicitándole al MERCOSUR que asuma el compromiso de dar seguimiento al proceso de implementación. En concordancia, los actores sociales señalan como prioridad para este seguimiento algunos ejes, a saber: uso y tenencia de la tierra y el agua y el fortalecimiento del rol de las mujeres y los jóvenes en este proceso.

A partir de una lectura pormenorizada del Informe Regional mencionado, la REAF en cuanto a formulación e implementación de términos de gobernanza de la tierra, ha demostrado que la utilización de este espacio gana potencia cuando se combinan iniciativas y sinergias multinivel –locales, nacionales, regionales e internacionales-. Así, en ocasión de XXV REAF (13 a 17 de

junio del 2016) se explicitaron líneas de cooperación entre las Secciones Nacionales y la FAO así como los aportes de los GT de Tierra, de Políticas de Equidad de Género y de Juventud, especialmente para el diseño de la metodología de trabajo así como para la realización de actividades nacionales de capacitación y abordaje de las DVGT a nivel de los países de la región con participación de las OAFCI y la coordinación de la ST de la REAF (XXVI REAF/Acta N° 01/16; FAO, 2016; XXVI REAF/Acta N° 01/17).

De esta manera, la REAF demuestra la viabilidad del empoderamiento institucional de los campesinos e indígenas y el reconocimiento de legitimidad de las prácticas sociales de las comunidades rurales. Precisamente, del acta de la reunión de la sociedad civil en la XXIV REAF MERCOSUR se afirma el pedido de avanzas en la elaboración y construcción de políticas públicas orientadas al desarrollo del modo de producción con base en la agroecología, como respuesta al cambio climático y para la garantía de la soberanía alimentaria (XXIV REAF/Anexo X, punto 5; XXVI REAF/Anexo VI<sup>226</sup>; XXVII REAF/Anexo X). Precisamente, en el II Seminario Regional de Agroecología en América Latina y el Caribe, en el que participó la REAF en conjunto con la FAO, la Alianza por la Soberanía de los Pueblos de América Latina y el Caribe y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, se reconoció el papel multidimensional de la agroecología en el cambio de paradigma hacia un sistema agroalimentario más sostenible y resiliente. En este espacio se recuperaron aportes del I Seminario realizado en el año 2015 que contó, además de los actores señalados anteriormente, con la participación de la CELAC.

A los efectos de la presente investigación resultan particularmente relevantes dos cuestiones marcadas en las recomendaciones finales del primer seminario<sup>227</sup>: la incorporación, en el marco de la XX REAF, de la agroecología en la agenda del Grupo Temático para Adaptación a los Cambios Climáticos y Manejo y Gestión de Riesgos y la Declaración de Nyéléni (2015), considerada troncal para la elaboración de las recomendaciones a los Gobiernos de la región, a la CELAC, a la FAO, a REAF y otros organismos intergubernamentales e internacionales relevantes.

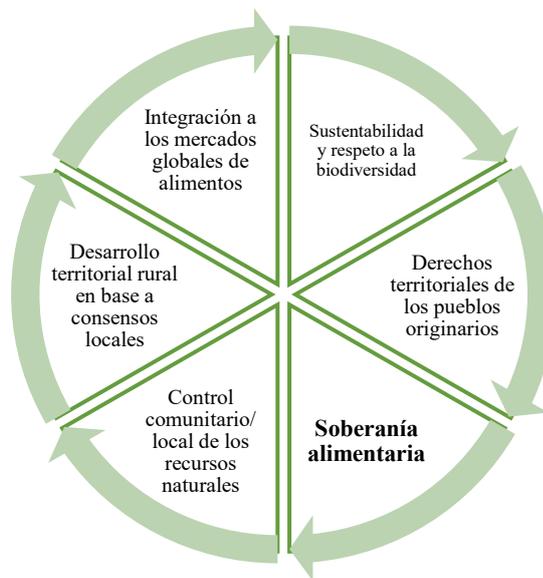
---

<sup>226</sup> Declaración Final. “II Seminario Regional de Agroecología en América Latina y el Caribe”. 28 de septiembre de 2016, La Paz, Bolivia.

<sup>227</sup> Recomendaciones Finales del Seminario Regional de Agroecología en América Latina y el Caribe. 24 al 26 de junio de 2015, Brasil.

**Figura 14.**

*Nuevas problemáticas asociadas a la cuestión de la tierra*



Fuente: Elaboración propia en base a Domínguez & Sabatino (2008)

Sin embargo, al evaluarse y repensarse la REAF como espacio en su XXV edición (2016) -2 años posteriores a la declaración oficial del “Año Internacional de la Agricultura Familiar” (AIAF<sup>228</sup>)-, a partir de interrogantes tales como ¿qué es la REAF y qué se espera de ella? ¿Cómo hacer que la REAF funcione en diferentes contextos? ¿Cuál es la arquitectura para sostener el diálogo político?, se considera relevante enfatizar en una demanda de las OAFCI presente en el acta de su reunión. Así, los actores sociales retoman esferas de especial preocupación en el devenir de la REAF, tal es el caso de la ausencia una red de comunicación de las OAFCI de la REAF MERCOSUR como estrategia de autonomía e independencia de los gobiernos de la región (XXV REAF/Anexo VII).

En efecto, la heterogeneidad de experiencias respecto a las DVGT mencionada “demanda el intercambio de actividades de capacitación y aprobación del contenido de las directrices para escoger los dispositivos más adecuados a cada situación concreta” (FAO, 2016: 22). Bajo esta lógica, del Informe del encuentro sobre las DVGT (FAO, 2016) el Manual Popular resulta un valioso instrumento para la apropiación de las directrices y su aplicación atento a la diversidad de la estructura agraria en los países miembros del bloque y a las disidencias hacia el interior de las organizaciones campesinas e indígenas en relación al significado político, económico y social de la Reforma Agraria y el mejor camino para lograrla (Piñeiro, 2004). Precisamente, en el marco del Grupo Temático Tierras de la 50ª Sección Nacional – REAF-Argentina, los días 10

<sup>228</sup> A partir de la declaración oficial por parte de la Organización de las Naciones Unidas en su 66ª sesión, el 2014 se proclamó como Año Internacional de la Agricultura Familiar. El Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) 2014 tiene como objetivo aumentar la visibilidad de la agricultura familiar y la agricultura a pequeña escala y reposicionarla en el centro de las políticas agrícolas, económicas, ambientales y sociales.

y 11 de abril de 2017, una de las integrantes del equipo redactor, Delphine Ortega (MNCI), presentó el Manual Popular.

Ambos aportes contaron con la participación activa de uno de los integrantes del MNCI-CLOC-VC, Ángel Strapazon quien catalogó como largo, pero provechoso, al proceso de implementación. Strapazon, en sintonía con los reclamos estructurales del movimiento<sup>229</sup> campesino indígena del cual forma parte desde sus inicios, refiere a que a la hora de trabajar sobre las directrices se torna necesario discutir el acceso a la tierra de los sin tierra así como la temática de las inversiones –desde una perspectiva no solo económica sino sociocultural-, clave al momento de reflexionar sobre la tierra y su concentración. La comunalidad trasladada al régimen de posesión de tierras impide la extensión de las prácticas del capitalismo así como un obstáculo al desarrollo de las fuerzas productivas (Marx & Hobsbawm, 1987 citado en Paz, 2018). En el caso de Argentina, de los 33.504 terrenos sin límites definidos 8.168 unidades se circunscriben al tipo de dominio comunal mientras que 9.441 unidades se asocian a comunidades de pueblos originarios (CNA, 2018).

Producto de los intercambios entre la REAF, los actores gubernamentales y los actores sociales, en el año 2017 se realizó en la ciudad de Olmué la I Conferencia Regional de Agricultura Familiar del MERCOSUR<sup>230</sup>, en el marco de la XXVI REAF dentro de la cual tuvo lugar una nueva reunión de las OAFCI (Anexo XVIII). En base a la reafirmación de la necesidad de asumir políticas diferenciadas para el sector, en el capítulo VI se analizarán las principales demandas de las organizaciones al respecto.

### **5.3. La relación REAF – Vía Campesina. Referencias al caso del MNCI-CLOC-VC**

Si bien se coincide con el enfoque de Riella (2002), consideramos que los acuerdos y formas institucionales que se han creado en el MERCOSUR son la objetivación solo de determinadas prácticas y acciones colectivas, las cuales se enmarcan en relaciones de fuerza concretas.

La escasa participación del MNCI, en representación de la VC y su anclaje continental y global, refleja lo sostenido en el presente trabajo. Más aún si se tiene en cuenta la centralidad política adquirida por parte del MNCI al asumir la tarea de coordinación regional por medio de la Secretaría Operativa de la CLOC-VC a partir del 21 de marzo de 2013.

Bazoberry Chali (2012: 34) observa que si bien existe cierta influencia de Sudamérica y de los organismos de integración sobre el desarrollo rural, los países y actores –especialmente en lo referido a las unidades campesinas indígenas–

“actúan de manera aislada, lo que impide que se abran oportunidades consistentes para el sector, y que gran parte de su participación en la economía mundial pase por contratos comerciales que no perciben el potencial ni las amenazas en sus propias vecindades”.

En la misma línea argumental, la Vía Campesina (2009: 156-157) estima que

---

<sup>229</sup> MOCASE-MNCI-CLOC-VC.

<sup>230</sup> Véase acápite 5.2 del presente capítulo.

“en caso de excedentes, se necesitan herramientas de regulación que permitan la exportación de productos a otros países sin «dumpings» a esos mercados. El comercio internacional en agricultura debe ser regulado y no liberalizado.

La integración regional es también un factor importante para la estabilidad de los mercados y se le podría considerar como una escala pertinente para la organización del mercado y de los intercambios entre los países, si se establecen criterios donde no se recreen hegemonías que beneficien a un país dominante sobre otros en el seno de tal unión regional”.

Frente a la consulta, en el marco de la entrevista para esta tesis, en relación a si las demandas del MNCI, en general, y del MOCASE-MNCI-VC, en particular, han tenido eco en dicho espacio subregional, Miguel Gómez, integrante del MOCASE-MNCI-VC y actual secretario de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena de la Nación, señaló que su

“acercamiento a la REAF se ha dado en el marco de la organización. Desde el MNCI-VC se dieron diferentes discusiones, que eran las demandas y discusiones que tenemos como movimientos sociales: cómo mejorar las políticas públicas para el sector, discutir tema tierras, cuestionar normativas que nos generan problemas de producción y comercialización, etc. A partir de esas discusiones se formó el SENAF, el SENASA para la agricultura familiar, para discutir el armado de legislación apropiada para el sector, por ejemplo. También se comenzaron a discutir en la REAF temáticas que impulsamos desde el MNCI como son género, juventud rural, soberanía alimentaria y agroecología. Términos y conceptos que en ese momento no eran muy discutidos”.

En función de lo planteado, en el *II Seminario Regional de Agroecología* (2016) mencionado anteriormente, al paradigma basado en la agroecología le es inherente la garantía de participación de las OAFCI, su ampliación desde y para los territorios y la definición consensuada de los términos de una gobernanza para la construcción e implementación de políticas públicas sobre agroecología, especialmente basado en créditos blandos y la creación así como la manutención de los bancos públicos de semillas nativas y criollas.

No obstante, M. Gómez resalta que uno de los principales obstáculos presentados por la REAF consiste, tal como lo mencionáramos respecto al MERCOSUR en la primera parte de este capítulo, en que el espacio emergió con una mirada neoliberal, con una significativa intervención del Banco Mundial. Pese a que en algún momento se empezó a participar para conocer el espacio, luego se decidió no participar más por el motivo indicado. Asimismo, cuando se retomó la participación, en un contexto regional más favorable para los sectores populares, se hizo como MNCI-VC, del cual el MOCASE forma parte. Javier Surasky, en la entrevista sostenida para este trabajo<sup>231</sup>, remarca lo peligroso de esta lógica. Indagando en el nudo de la cuestión afirmó que

“si la demanda está gestionada desde un actor externo a los propios productores no hay ninguna forma de verificar un alineamiento entre las necesidades reales y lo que se está gestionando. Sera parte del estudio de las instituciones y seguramente el apoyo sea tomado por los pequeños agricultores sin necesidad que signifique un apoyo real”.

---

<sup>231</sup> Entrevista efectuada el 22/6/2020 a Javier Surasky. Doctor y Magíster en Relaciones Internacionales y en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria de la Universidad Nacional de La Plata. Es autor de varios libros y artículos en revistas científicas y actualmente coordina el área de Gobernanza para el Desarrollo de Cepei.

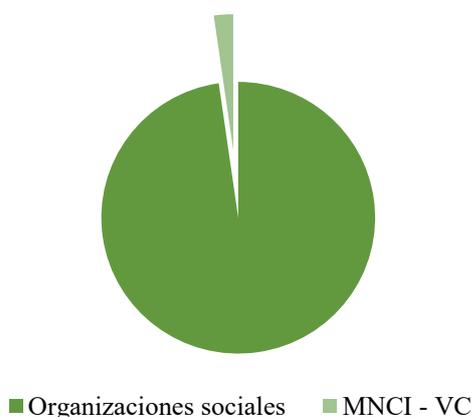
A su vez, la falta de información dificulta el tránsito por todas las etapas del proceso de formulación y presentación de propuestas. A ello se suma la dificultad sistémica identificada por Lautaro Viscay, en el marco de la entrevista realizada, en relación a cómo lograr que los dirigentes que participan del espacio representando a las organizaciones sepan para qué van. En este sentido, nos parece importante resaltar, según palabras del entrevistado, que hay un desencuentro entre la cúpula y las bases –en coincidencia con lo expresado por Álvaro Ramos-; en este sentido, aquel no es un problema correspondiente solo al MERCOSUR.

Así, Viscay expresa que “hay agendas muy ricas como la del propio MOCASE-VC. Muchas veces la participación de las organizaciones campesinas es vista por los gobiernos como un costo, una instancia más”. No obstante, Surasky enfatiza en que:

“los Estados gestionan verticalmente. La estructura vertical no sirve. El MERCOSUR no está dando pasos en un sentido contrario. Hay un trabajo multiministerial y multisectorial en varios países del MERCOSUR. No así en el MERCOSUR. Aun no hay dinámicas interrelacionadas en el seno del MERCOSUR en este sentido”.

Precisamente, una de las observaciones en el intercambio de experiencias en el marco del encuentro sobre las DVGTT por parte de uno de los grupos de trabajo fue la importancia de fomentar las instancias de diálogo multisectorial, sensibilización y capacitación, no solo a nivel nacional sino regional (FAO, 2016).

**Figura 15.**  
*Participación directa del MNCI-VC en las distintas ediciones de la REAF entre los años 2007-2017*



*Nota:*

La participación del MNCI-VC en la REAF se circunscribe a las ediciones XX, XXI y XXIV

Fuente: Elaboración propia en base a las Actas de la REAF

En línea con lo señalado en la primera parte de este capítulo, Elizabeth Mpfu, coordinadora general de la Vía Campesina, evidenció una relación de mayor intensidad con instituciones extraregionales, tales como FAO, FIDA y CSA. Aquí se observa la traducción en la praxis del postulado “pensar globalmente, combinando diversos contextos, escalas y procesos” sostenido por Bringel & Pleyers (2017) a partir del análisis de los tiempos de reconfiguración del activismo social y político. De hecho, fue una de las consultas planteadas con mayor insistencia

en el transcurso de las distintas entrevistas sostenidas para esta tesis. Frente a la pregunta realizada, en el marco de la entrevista para la tesis, acerca de los motivos por los cuales diversas organizaciones sociales participan activamente en la escena global sin un correlato en el marco regional, Alvaro Ramos afirmó que:

“en visitas por Argentina llegó un momento en donde se veía que profundizar la visibilización de esta cuestión iba a ser abrir una caja de pandora –esa era la señal política-, generando espacios donde las organizaciones van a sentarse con delegados de gobiernos provinciales a realizar una serie de demandas y pueden enfrentarse a la dificultad por parte de los delegados provinciales de dar respuesta. Los técnicos en aquel momento habían demostrado atención e interés por la experiencia de Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay. No obstante, más que un frente de dialogo se generaría un frente de conflictos, teniendo en cuenta el temor ante la falta de respuestas. Justamente la idea de estos espacios es la de construir propuestas juntos. Siempre esta ese temor de las autoridades de abrir el dialogo para no generar lugares de conflicto”.

Desde la perspectiva de Lautaro Viscay, la preferencia de determinados movimientos campesinos e indígenas, tal como la Vía Campesina y su articulación continental (CLOC), se adscribe a ciertas lógicas. El entrevistado afirmó que:

“la REAF siempre contó con la participación de la FAO, FIDA, COPROFRAM. En el caso de Vía Campesina nosotros logramos la participación del MST ya habiendo avanzado varios años del gobierno de Lula. La propia vía internacional tiene sus redes, son diferentes espacios de interacción. La agenda de la COPROFAM está más ligada a la REAF por sus mismos orígenes, su bastión y ahí nace la Confederación de Organizaciones de la Agricultura Familiar. La Vía Campesina tiene una agenda propia de mayor densidad y previa a la REAF: agenda propia, agenda de cooperación Sur Sur, agenda regional, agenda nacional (cuando conviene). Decidí tener varias agendas teniendo en cuenta su conveniencia en términos estratégicos en términos de posicionamiento evitando relegar o apoyarse en los gobiernos”.

En el mismo sentido, Florisvaldo Fier, en el marco de la entrevista, y vinculado a lo expresado en el capítulo anterior en relación a que cuando se busca la integración, se está buscando la experiencia, señaló que:

“el MST<sup>232</sup> participó muy poco de la REAF y nos hemos perdido la posibilidad del aporte de su experiencia [...] Sin embargo, estamos frente al país más grande de la región y el cual no participa activamente en la REAF. Si bien con Lautaro hemos estimulado el espacio no se ha avanzado significativamente en tal sentido”.

La falta de articulación entre la faz global (Vía Campesina) con la faz regional y nacional no solo se debe a cuestiones de índole institucional sino que las diferencias se reflejan, fundamentalmente, en las cosmovisiones sostenidas respecto al significado y alcances de las políticas alimentarias. Como ejemplo cabe señalar al Movimiento dos Pequenos Agricultores (MPA). El MPA, si bien participó de una de las Cumbres Sociales<sup>233</sup> en el ámbito del MERCOSUR, ha presentado importantes distancias con una de las propuestas estructurales signadas por la REAF. En concreto, el MPA no coincide con el término *agricultor familiar* en razón de no ser en sí una crítica al modelo de producción centrado en las grandes empresas (agronegocios) (Servolo de Medeiros, 2010).

---

<sup>232</sup> Integrante de la CLOC-VC.

<sup>233</sup> Véase análisis del Capítulo IV

Al respecto, Javier Surasky, en la entrevista para la presente tesis, identificó dos grandes líneas (variables) explicativas: por un lado, limitaciones reales de capacidad de participación por parte de las organizaciones, ¿qué foro me conviene? En la FAO logran encontrar aliados y cooperación de manera directa. El MERCOSUR no representaría políticamente un atractivo para generar cambios en el tiempo según la percepción; por otro lado, lo relativo a la sensación de escucha, ¿para qué ir al MERCOSUR si estoy jugando un rol de *partenaire*?

Lo dicho nos remite a la relación ambivalente, marcada por Durston (2002), entre los organismos públicos de desarrollo rural y las organizaciones campesinas de base. Pese a que en el plano discursivo estos organismos son aliados de los/as campesinos/as, comprometidos con su empoderamiento, en la práctica asumen diversas formas de cabildeo y clientelismo que dificultan la llegada de las propuestas a la esfera gubernamental de los Estados (Durston, 2002) y en un momento ulterior a la escena regional. Igualmente, estas lógicas no solo se sitúan en el ámbito estatal sino en el marco paraestatal. Ejemplo de ello lo representa el FoNAF<sup>234</sup> con activa participación en el MERCOSUR, fundamentalmente en la REAF. Creada en el año 2006 por medio de la resolución 132/06 –de la ex SAGPyA-, la Federación desde la perspectiva del MNCI-VC ha sido legitimada por el Estado a partir de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familia.

El cúmulo de experiencias en torno al diálogo político sostenido entre la REAF, las organizaciones representativas de la agricultura familiar y la esfera gubernamental sentó las bases para el establecimiento del Foro. “Su desarrollo relativamente “espontáneo” y su carácter radicalmente innovador generaron desajustes, tensiones y algún conflicto – y por consiguiente, oportunidades para aprender -, así en el vínculo entre las representaciones gubernamental y de la sociedad civil organizada como al interior de ambos sectores” (Márquez, 2007: 4; Lattuada, Márquez, & Neme, 2012). En definitiva, el FoNAF si bien reconoce la especificidad de la agricultura familiar afirma que dicho modelo “puede coexistir con la agricultura industrial a condición de la implementación de políticas adecuadas por parte del Estado” (Fernández Equiza, 2010: 307).

Asimismo, el MNCI-VC en su Declaración de julio del año 2009 afirmó que el FoNAF no es una institución campesina sino un espacio formal del Estado en el cual se intenta institucionalizar la voz campesina, representando en última instancia una alianza entre las organizaciones campesinas y el Estado. En suma, el FoNAF “supo convertirse en un interlocutor privilegiado del Estado en materia de desarrollo rural” (Lattuada, Márquez, & Neme, 2012: 151). Por último, la Declaración esgrime dos cuestiones a tener especialmente en cuenta: en primer lugar, el FoNAF, como órgano paraestatal, se encuentra presidida por el Secretario de Agricultura, Ganadería y pesca de la Nación así como integrada por el coordinador alterno de la REAF (Argentina); en segundo lugar, el MNCI señala que a partir de

---

<sup>234</sup> El FoNAF representa la confluencia de más de 900 organizaciones que asocian a unas 180 mil familias de productores en todo el país, reunidos para consensuar y proponer alternativas de desarrollo rural con equidad e inclusión.

la edición III de la REAF (25-27 de mayo, 2005) –ya asegurado el control político del espacio<sup>235</sup>- abrió el juego para la incorporación de otras organizaciones.

En el próximo capítulo se indagará en los cambios institucionales significativos que impactaron en la dinámica entre los principales actores sociales en el MERCOSUR.

### **Consideraciones parciales**

A la luz de los argumentos esgrimidos en este capítulo, se han identificado tensiones en la interacción entre el componente técnico y político del proceso de integración MERCOSUR. Bajo este esquema, el enfoque de los Ministerios permea el diseño de políticas públicas regionales diferenciadas a la vez que el tecnicismo implementado no se corresponde con una debida inclusión de la pertinencia cultural sobre la base de los saberes de las comunidades campesinas e indígenas. Ello se encuentra agravado por los vaivenes a raíz de los cambios de gestión (gobiernos), dada la creciente ideologización gestada hacia el interior del bloque.

En cuanto a espacios del MERCOSUR conformados para abordar la cuestión alimentaria, frente a las externalidades del modelo agrícola imperante, se han analizado casos tales como la REAF –y su gestor primigenio, la COPROFAM-, que representó una conquista en sí misma, pese a quedar enmarcada en los límites de la superestructura del proceso de integración.

Por su parte, la participación de baja intensidad de las OAFCI, con especial énfasis en el MNCI (Argentina), nucleadas en la CLOC, se ha debido tanto a factores inherentes al MERCOSUR como por posicionamientos propios del espacio continental respecto al esquema subregional. Mientras que el nivel de receptividad y manejo de expectativas fue variando en el transcurso de los distintos ciclos de la REAF, la dinámica propia construida a partir de una importante participación de actores gubernamentales como organizaciones paraestatales en el órgano que promueve el dialogo político ha obstaculizado la inclusión de las OAFCI-CLOC-VC en el MERCOSUR. A su vez, cabe tener en cuenta que la agenda de la Vía Campesina, como marco de las diversas OAFCI, es propia y previa a la constitución del espacio de diálogo político de la REAF.

Sin embargo, no se desconoce la capilaridad de la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar a partir del análisis de las experiencias materializadas por dicho órgano desafiando, en su medida, el andamiaje burocrático instaurado por el bloque. A su vez, las tensiones entre los actores territorializados presentes hacia el interior de los países partes del MERCOSUR se han extrapolado al seno del proceso de integración, exponiendo las contradicciones acerca del papel del Estado en el diseño, formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas diferenciadas en pos de lograr la sostenibilidad en los sistemas alimentarios.

Desde las OAFCI-CLOC-VC se coincide en que los procesos de integración regional no deberían recrear hegemonías relativas al status de países que los integran así como en lo referido a los beneficiarios de las formas de producción y consumo en el marco de las políticas

---

<sup>235</sup> Una muestra de la consolidación de la posición política de la FoNAF en el marco de la REAF se refleja en la delegación por parte de las OSC de una representante del Foro para componer la mesa del Taller sobre Estrategias y Sistemas de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) (Acta de la Reunión de las Organizaciones Sociales Campesinas XXV REAF, 14 de junio 2016, Montevideo).

alimentarias. En este sentido, si bien el MNCI logró incluir temas en torno a la AFCI, la disociación entre la cúpula y la base reflejada en el modelo de integración regional *top-down* no ha permitido que el acervo de experiencias y decisiones en relación a la política alimentaria interpele y sea incorporado por los movimientos campesinos e indígenas nucleados en la CLOC-VC.

## CAPÍTULO VI

### INTEGRACIÓN REGIONAL, OAFCI Y SOBERANÍA ALIMENTARIA: *SER, DEBER SER Y PODER SER*

*“Se trata de revelar aspectos de las prácticas sociales que muestran sentidos emancipatorios, en la convicción de que la emancipación es siempre un proceso que, como todo proceso, es siempre incompleto: tránsito inconcluso, caminar que nunca llega a destino. ¿Por qué? Porque la emancipación no es un objetivo sino una forma de vivir. Ni más, ni menos”.*

**Raúl Zibechi** (2006: 142)

*“[...] es necesario construir espacios de reconocimiento y desarrollo para pensar y repensar todo, incluido lo que obstaculizó y obstaculizará nuestro reconocimiento”*

**Salvador Cabral** (2013: 169)

#### **Introducción**

Los procesos de conformación de las sociedades en los distintos países de la región, pese a presentar importantes diferencias entre sí, comparten el acervo colonial como marca. Ello se ha traducido en sociedades con sentidos de pertenencia anclados en dicho acervo frente a la figura del Estado Nación. Aún más, es importante comprender a la colonialidad como una dimensión relacional en base al dispositivo de la racialidad (Martins, 2018).

Bajo esta lógica, la presente tesis buscó plasmar la idea que el colonialismo interno despliega sus fuerzas en múltiples escalas demostradas, nuclearmente, en los países latinoamericanos a partir de la construcción de ciudades capitales, desarrolladas, modernas, dominando al interior atrasado y marginal (Manzanal, 2017). De igual modo, estas expresiones o articulaciones de la diferencia basada-en-lugar, señalada por Escobar (2010), resuenan en la dimensión regional latinoamericana, en el marco de globalización, ya que se ha convertido en productora y reproductora de lógicas gubernamentales asociadas a lo que Escobar (2010: 24) denomina borramiento del lugar, referido a “la asimetría que surge por darle mayor importancia a lo “global” y la menor importancia al “lugar”.

Ciertamente, Preciado Coronado (2014), con respecto a los procesos de integración regional latinoamericanos, afirma que ha aumentado la tensión entre lo instituyente y lo instituido. De esta manera, lo instituyente se encuentra representado por las demandas de los movimientos sociales de reconocimiento y derechos, en consideración a su afiliación socio-territorial específica, no incorporado al mundo de las instituciones. Por su parte, lo instituido se vincula con las ideas plasmadas en la creación de parlamentos, esquemas de gobernanza eficaz y

eficiente así como en el reconocimiento de las autonomías étnicas y subregionales-. Se trata, según lo afirma el autor,

“de repensar la democracia, como paradigma de gobierno y de participación ciudadana, desde la interculturalidad, la pluralidad étnico-nacional fundadora de un nuevo Estado nacional, y del reconocimiento de nuevas instancias supranacionales que requieren estar sujetas a un proceso democratizador en el que la política internacional sea sensible a los registros de-coloniales y la autonomía” (p. 48).

En otro orden de ideas, el camino hacia la gobernanza<sup>236</sup> regional efectiva desde una perspectiva territorial -a partir de la confluencia de políticas, reglas y actores gubernamentales y sociales- se torna crucial para repensar los procesos de integración en la región. Aún más si se tiene en cuenta que los procesos de integración regional pueden interpretarse, tal como lo señalan Kacowicz (2008) y Stuhldreher (2018), como parte del orden económico global.

El MERCOSUR del siglo XXI debe entenderse y analizarse en el marco de un contexto internacional pautado por el vacío en la agenda interamericana producto de la finalización del ALCA en el 2005; el impulso, así como la presencia creciente, que comenzó a tener Brasil en la región sudamericana primero y posteriormente en América Latina y el Caribe (Saraiva & Valença, 2011 citado en Bizzozero, 2013) y por la paulatina resignificación de sus espacios dirigidos a la inclusión de otros actores al proceso. MERCOSUR ha sido la instancia en la región que trabajó “de manera más sistemática los acuerdos comerciales, la colaboración técnica y científica e, incluso, la participación y fortalecimiento de los sectores privados y de pequeños productores afines a la visión productiva y comercial del bloque” (Bazoberry Chali, 2012: 32). Sin embargo, y paralelamente al fomento de la agroindustria, la expansión de la frontera agrícola y el mercado de exportación, se han generado programas y proyectos para el apoyo de la AFCI con base en la asistencia y financiamiento de la COPROFAM.

García Canclini (1995) afirma que si bien la integración entre varios países –con la inherente pluriculturalidad<sup>237</sup>- exige la implementación de formas supranacionales y poslocales de administrar los conflictos, se deben tener en cuenta las particularidades de los actores intervinientes. De todas formas, los sectores menos integrados también encuentran instancias de globalización. María Teresa Zegada, en la entrevista realizada para esta tesis, expresaba, en base a la distinción entre globalización desde abajo y desde arriba, que

“los movimientos sociales se han incorporado de manera virtuosa a aquella y han generado una red de contactos sin dejar de lado sus prácticas culturales, sus lazos de solidaridad con los pueblos indígenas, remarcando prácticas muy vinculadas a su identidad étnica. La “otra vinculación” hace referencia a la política exterior, importación/exportación, etc.”.

Por su parte, ante la consulta por formas-otras de integración, Florisvaldo Fier, en la entrevista llevada a cabo para este trabajo, resaltó la importancia de la experiencia. El ex Alto Representante del MERCOSUR, asumiendo el predominio de los Estados en propuestas de integración en relación a los movimientos sociales, aclara que se necesita una correlación de

---

<sup>236</sup> Respecto al análisis de los términos gobernabilidad y gobernanza, sus particularidades y diferencias véase el capítulo III (Introducción) del presente trabajo.

<sup>237</sup> Para profundizar en la distinción entre multiculturalismo y pluriculturalismo véase Walsh (2008).

fuerzas internas para la materialización de las propuestas. Para ejemplificar dicho escenario, Fier puntualizó en su participación en una comisión promoviendo un proyecto de Reforma Agraria, eje clave para la soberanía alimentaria, que finalmente no prosperó.

Frente a este marco, se puede afirmar que el MERCOSUR ha surgido en base a motivaciones múltiples, las cuales repercutieron en la hibridez de su éxito. De hecho, se desprende de las entrevistas realizadas un patrón concreto: la desconfianza de los movimientos sociales, específicamente de las OAFCI, hacia el bloque dado su origen impregnado de neoliberalismo así como la falta de coordinación y de formulación de propuestas coordinadas en el período analizado por parte de las OAFCI.

Dada la intergubernamentalidad inherente al bloque, movimientos sociales globales y redes han percibido obstáculos para llevar a cabo intercambios con los gobiernos nacionales y participar a través de las instituciones nacionales e internacionales optando por abrazar un nuevo internacionalismo izquierdista expresado a través de *comunidades transnacionales de resistencia* (Drainville, 1995; 2001 citado en Korzeniewicz & Smith, 2004).

Al momento de racionalizar lo acontecido en el esquema subregional en torno a la AFCI y sus espacios de diseño de políticas públicas diferenciadas se ha evidenciado una disparidad entre los fundamentos de las acciones y las motivaciones (deseos) por parte de los actores gubernamentales y sociales. En efecto, cabe preguntarse si MERCOSUR representa una forma de subordinación, de resistencia o de alianza regional. A fin de aproximarnos a las reflexiones finales, teniendo como referencia la pregunta anterior, en el presente capítulo se indagará en las principales marchas y contramarchas del MERCOSUR en clave al involucramiento de las OAFCI en la elaboración de políticas públicas regionales ligadas a la soberanía alimentaria.

### **6.1. Sinsabores de la dimensión político-institucional del MERCOSUR en relación a la AFCI**

Partir de la afirmación de Moravcsik (1998 citado en Bouzas, 2004: 13) relativa a que “la integración es el resultado de negociaciones entre Estados a partir de la identificación de ciertos intereses nacionales concretos” permite entender el motivo crucial por el que el interpresidencialismo estimuló la integración en el período 1985-2000 desde la perspectiva de Malamud (2003 citado en Bouzas, 2004). Asimismo, la intergubernamentalidad, y sus alcances (ej. tipo de normas creadas y su status en los distintos países), ha sido otro de los factores, reiterado incansablemente por la literatura especializada, del estancamiento del bloque. Precisamente, “el MERCOSUR encarna un tipo extremo de intergubernamentalismo que ha sido denominado “interpresidencialismo” (Malamud, 2013: 279). Esto último ha dado el marco para garantizarle a los Estados Parte el mantenimiento del control sobre el proceso de integración y su direccionalidad. Bouzas (2004: 5), en su análisis sobre estos aspectos, afirma que la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR fue presentada desde sus inicios “como un intento por no aislar a los funcionarios encargados de tomar decisiones relativas al proceso de integración de las burocracias nacionales encargadas de convertir esas decisiones en políticas nacionales”.

Bajo esta lógica, se produjo un proceso ininterrumpido de deslegitimación de las instancias regionales de decisión reflejada en la falta de construcción de responsabilidad regional así como

en la escasa credibilidad por parte de los actores sociales. Este escenario fue producto de los déficits observados por dichos actores a partir de su mayor involucramiento en espacios gestados en el MERCOSUR luego de su relanzamiento. En el presente apartado se abordará el déficit institucional del bloque y sus externalidades en relación a la dinámica propia con las OAFCL.

El punto de partida se situó en la, ya señalada, asimetría entre los Estados Parte y la diversidad de jerarquías plasmadas por ellos. Estos elementos han permitido entender el sentido de sus intencionalidades y visiones respecto al bloque, expresadas en el transcurso de la tesis. En el caso de Brasil, según la opinión de Raúl Bernal-Meza (2001 citado en Colacrai, 2006: 393) “el problema no es la institucionalidad sino lo cultural, en la medida en que no ha habido una trascendencia del MERCOSUR desde los gobiernos, los empresarios y las elites hacia la sociedad en su conjunto”.

A su vez, para enmarcar la dimensión político-institucional analizada en este apartado coincidimos con la perspectiva de Bizzozero (2013) al considerar que en dicha dimensión se incluyen las decisiones que corresponden a una mayor politización de las cuestiones institucionales, las relaciones externas del bloque, en particular con los Estados asociados, y los vínculos fundados en el diálogo permanente con la dimensión social (representación, participación, cooperación, entre otros elementos). En suma,

“las decisiones tomadas por el Consejo Mercado Común entre el 2004 y el 2010 confirmaron la politización del MERCOSUR, la densificación institucional, el inicio del tratamiento de las asimetrías a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), un incremento de decisiones sobre la dimensión global del proceso y una inclusión más específica de la dimensión social. Con el inicio de la segunda década del siglo XXI se aprobaron algunas decisiones relevantes sobre la dimensión social y ciudadana, las relaciones externas y la estructura político-institucional, que sientan las bases de las prioridades del bloque y que delimitan las opciones potenciales, como se explicitará en el próximo apartado” (Bizzozero, 2015: 23).

Una cuestión clave a dilucidar radica en lo que Carlos Revilla (2012) denomina el *dilema de la incidencia* en base al interrogante ¿construir o trascender el encuadre institucional? Si bien el autor analiza el camino hacia la construcción de una plataforma de integración social en torno a UNASUR, consideramos que aquel horizonte de incidencia planteado convoca a repensar los marcos institucionales establecidos en el MERCOSUR a partir de una dinámica propia, que considere las particularidades de la subregión y los abigarramientos producidos hacia su interior. Al respecto, la falta de transparencia y la carencia de una visión regional es producto del mismo diseño intergubernamental predominante.

Por su parte, la REAF, pese a ser presa del marco en el cual se encuentra y sus correspondientes lógicas, representa un espacio que demuestra la posibilidad de profundizar, bajo mecanismos mayormente formales, la intervención de la sociedad civil organizada así como de los movimientos sociales en los esquemas de integración regional. Así, “resulta urgente, como complemento natural a lo que hagan los gobiernos de turno, estimular y desarrollar la diplomacia ciudadana”, es decir, que “grupos no gubernamentales desarmados proyecten benignamente un rol complementario al del Estado” (Malacalza & Tokatlian, 2021).

La institucionalidad aludida ha tenido sus intervenciones en relación a la formulación, diseño e implementación de políticas públicas diferenciadas para la AFICI. La CCMAS, en el marco de la celebración de su II Sesión Ampliada, acordó un texto para ser incluido en la Declaración de Buenas Aires “Por un MERCOSUR Social e Inclusivo: avanzando hacia la Patria Grande” (2012) a través del cual propone

“avanzar, en la REAF, en el fortalecimiento de las políticas públicas para la Agricultura Familiar del MERCOSUR, teniendo en cuenta el papel estratégico que tiene la agricultura familiar en el PEAS, tal como en la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional (Directriz 1), en los espacios de definición e implementación de políticas de educación rural (Directriz 11), en la economía social (Directriz 17). Y en la sustentabilidad socio-ambiental y adaptación a los cambios climáticos (Directriz 21)” (REAF/Acta N° 01/12: 10).

Recuperando la función dada a la REAF por parte del GMC, cabe recordar que dicha reunión no toma decisiones sino que compone, nutre el diálogo, en razón de ser un órgano asesor y no resolutorio del MERCOSUR, al margen de la expectativa generada por parte de diversos movimientos sociales de la región. Al pensar en un balance partiendo de los aportes de los capítulos precedentes, Lautaro Viscay, en la entrevista realizada para la presente tesis<sup>238</sup>, expresó que

“el MERCOSUR respeta la soberanía de los países a diferencia de la UE y la PAC europea por ejemplo. Este andamiaje, constructo, de cómo se organiza el MERCOSUR es importante tenerlo en cuenta. Muchas organizaciones pensaron que la REAF tenía poder de decisión. Se lograron muchísimos avances de consenso y su posterior internación en cada uno de los países. La relación de lo regional con lo nacional respecto al ciclo de políticas. Los ejemplos de los Registros de Agricultura Familiar o de la propia definición de Agricultura Familiar en el 2007 lo evidencian”<sup>239</sup>.

A raíz de las evidencias expresadas por Viscay, y frente a la aceleración del proceso de urbanización gestado en la región latinoamericana<sup>240</sup>, las OAFICI han activado distintas vías de reclamo derivando en una mutiescalaridad de las demandas. De ello se desprende que el MERCOSUR no ha mantenido una lógica respecto a la gestión del ámbito territorial. Precisamente, el entramado político-institucional presentado por el bloque subregional, desde sus inicios, repercutió en la ausencia de lo que Echeverri & Ribero (2002) señalan cómo la capacidad de vinculación del actor social (sindicato, ONGs, movimientos sociales, etc.) del que se trate respecto a las reglas formales (regulaciones, normas, etc.) e informales (tradicción, cultura, cosmovisión) que la institución u organización establece. Asimismo, la fórmula adoptada por los órganos dependientes del GMC es más restrictiva con respecto a la establecida por los órganos que dependen del CCM. Es más, el órgano ejecutivo del MERCOSUR no ha asumido una posición común acerca de los reglamentos internos de alguno de sus órganos (FCES, REAF, REM, entre otros) (Alemany & Leandro, 2006).

---

<sup>238</sup> Entrevista efectuada el 17/2/2020 a Lautaro Viscay en su carácter de Secretario Técnico de la REAF MERCOSUR.

<sup>239</sup> Entrevista efectuada el 17/2/2020 a Lautaro Viscay en su carácter de Secretario Técnico de la REAF MERCOSUR.

<sup>240</sup> En base a estadísticas de la FAO, Echeverri Perico y Ribero (2002) destacan que en términos de evolución de población en América Latina, se proyecta que hacia 2030 la población rural representará un 17% mientras que la población urbana se situará en un 83%.

Álvaro Ramos, en la entrevista realizada en el marco de la tesis, alertaba respecto al descalce entre las decisiones de elite/cúpula y las bases.

“La extensión territorial de los países y su diversidad es una complejidad. Es nocivo ya que no se logran representar las particularidades. Las bases para el MERCOSUR son las Secciones Nacionales. Cuando estas se debilitaron, la REAF se debilitó en su capacidad de propuestas. Así, los movimientos sociales también se abrieron con lo que se produjo una deslegitimación de la agenda”<sup>241</sup>.

Sin embargo, no puede desconocerse la visibilización de la AFCI en el MERCOSUR a partir de la gestación de una institucionalidad propia direccionada hacia la materialización de políticas públicas diferenciadas para el sector, fundamentalmente en el marco de las Cumbres Sociales y la REAF. Las Secciones Nacionales han sido una plataforma de recepción y articulación de demandas y un escenario que permitió sinergias entre el ámbito local y regional. En el caso de Argentina, pese a primar la intervención de actores gubernamentales en la historia de dicha interacción<sup>242</sup>,

“llevó también a las autoridades argentinas y a las organizaciones sociales de la agricultura familiar a generar desde la sección nacional de la REAF, un espacio de reflexión y de diálogo político institucionalizado también hacia adentro, creando una masa crítica de propuestas que paulatinamente, fueron implementándose por el Gobierno federal y los Gobiernos provinciales” (Unidad de Coordinación Regional, 2016: 6).

No obstante, cabe recordar lo dicho por Lautaro Viscay acerca que la REAF es un espacio de gobiernos. En su creación, la REAF convoca a los movimientos sociales, pero no es un espacio de los movimientos sociales. El MERCOSUR es un espacio de los gobiernos en el cual está pautada la participación de las organizaciones sociales, sindicatos, etc. Las posiciones que construyen los países son posiciones que elaboran los gobiernos. Profundizando en su afirmación, Viscay indica en la entrevista realizada para la tesis que

“si bien en el ámbito de las Secciones Nacionales la delegación oficial está compuesta por el gobierno y los movimientos sociales, el papel de los primeros es fundamental. La REAF logró sostener este aspecto independientemente a los entramados ideológicos de los gobiernos. Es la única reunión del bloque que ha incorporado activamente a países asociados. También, algo interesante es el proceso formativo adquiriendo nuevas capacidades. A partir de la REAF se ha buscado ser un espacio de cálido aprendizaje, una cooperación sincera, para interactuar en la esfera global y en el diseño de las políticas públicas (seguros agrícolas, colonización, tierras, etc.). Es un espacio que ha integrado a países asociados y sus organizaciones con un trato igualitario. Además, ha generado un espacio de cooperación Sur Sur y Triangular potente. En el conjunto de buenas prácticas todo este sistema ha aprendido. Esto es fundamental pero bastante raro en los espacios de integración regional”.

En la entrevista llevada a cabo en el marco del presente trabajo, Florisvaldo Fier<sup>243</sup> no solo señaló una cuestión presupuestaria como motivo de la no consecución de una política regional basada en la AFCI sino que, para el último Alto Representante General del MERCOSUR, el

---

<sup>241</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 al Especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

<sup>242</sup> Véase tabla 10 de la presente tesis.

<sup>243</sup> Entrevista efectuada el 14/7/2020 al ex Alto Representante del MERCOSUR en el período 2015-2017. Florisvaldo Fier es médico pediatra y servidor público. Ex diputado federal por el PT en Paraná (1999 – 2015) y ex presidente del Parlamento del MERCOSUR (2008 – 2009).

principal problema respecto a la interacción entre los distintos órganos del MERCOSUR referidos a la política alimentaria fue político, a causa de los cambios de posicionamiento de los gobiernos electos en los Estados Partes respecto a los sentidos y alcances del proceso de integración regional. El ex funcionario del MERCOSUR afirmó que como Alto representante, el trabajo de quien lo antecedió en el cargo, por su característica, se involucraba más con las relaciones comerciales.

“Yo cambié la perspectiva, el sentido, a una más política visibilizando los sectores organizados de la sociedad. Procuré siempre estimular la REAF, las conferencias de los movimientos populares de la región. En todos los niveles apoyé la construcción promovida por la REAF”.

Tal como se analizó en los capítulos precedentes, las OAFCI de los Estados parte del MERCOSUR e integrantes de la Vía Campesina y su interlocutora continental –la CLOC- no se presentaron de manera conjunta a las instancias y escenarios generados por el bloque subregional para intercambiar experiencias y propuestas en torno a la AFCI. Recuperando la idea en torno a la capacidad de vinculación entre los actores, la cosmovisión predominante en el MERCOSUR permite comprender esta falta de continuidad en la participación de aquellas OAFCI en el proceso de integración regional. En referencia al MNCI en Argentina, debe recordarse la problemática planteada por la organización respecto a la significativa participación de la FAA así como del FoNAF -un espacio paraestatal desde la mirada del movimiento campesino- en la REAF.

En Argentina, la activación de la REAF, fundamentalmente a partir del 2006, produjo importantes cambios en las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar entre los cuales se destacan: la facilitación de microcréditos (Ley 26.117), el establecimiento del fondo rotatorio, instrumentación del RENAF (2007), la transformación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF) en Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) (2009) y la creación, en el año 2014, de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). Los impactos en términos institucionales tuvieron lugar en el gobierno nacional y en los gobiernos provinciales.

Miguel Gómez señalaba en la entrevista<sup>244</sup> para la tesis que

“la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena ha atravesado diferentes procesos de gestión en los últimos diez años. La llegada territorial de los técnicos y técnicas de las delegaciones provinciales es muy importante para el trabajo con las comunidades campesinas e indígenas. Desde los comienzos del PSA (Programa Social Agropecuario), pasando por Subsecretaría, y hasta el año 2015 con rango de Secretaría, el aumento progresivo en la cantidad de técnicos y técnicas en territorio y el conocimiento y experiencia acumulada de los agentes ha permitido asistir y acompañar a una gran cantidad de productores y productoras de la agricultura familiar. La relación con los movimientos campesinos o los productores y productoras organizadas se ha intentado reforzar y priorizar, con mayor o menor resultados dependiendo de las provincias y situaciones locales.

También en el período 2013-2015, y hoy en esta nueva gestión, se ha propiciado la inclusión de muchos representantes de movimientos campesinos del país en cargos de

---

<sup>244</sup> Entrevista efectuada el 29/6//2020 a Miguel Gómez, Secretario de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena Nación. Integrante del MOCASE-MNCI-Vía Campesina.

dirección en la centralidad o de coordinación en las provincias, como así también siendo técnicos/as de terreno, reconociendo su formación y capacidades y entendiendo la importancia de su aporte al acompañamiento territorial, técnico y organizativo, desde la SAFCI hacia las comunidades. También se sostiene un diálogo constante con los mismos, en el marco del Consejo Nacional de la AFCI<sup>245</sup> y en las demandas puntuales que surgen en el territorio. Un capítulo especial supone los últimos 4 años de macrismo donde despidieron al 60% de los trabajadores y trabajadoras de la SAFCI, desfinanciaron la mayoría de los programas y no hicieron esfuerzos en mantener los recursos de trabajo que necesitan los y las técnicas para trabajar en el territorio”.

La institucionalización de la participación ha sido el resultado de una coyuntura política, hasta personal, y no sistémica (Alemany & Leandro, 2006). Aún más, los espacios formales de participación en el bloque subregional han sido percibidos por los actores sociales, desde su gestación, como marcos cooptados por las agendas de cancillería de los Estados Partes así como espacios en los cuales no se ha plasmado una política de publicidad<sup>246</sup> y de acceso a la información estratégica, ambos pilares de transparencia.

Por tanto, si bien de las entrevistas realizadas para la presente investigación se desprende que no todas las OAFCI asisten con propuestas concretas a los espacios de intercambio forjados por el MERCOSUR, las formas institucionalizadas para la participación social en el MERCOSUR adolecen, en su encuadre genérico, de importantes deficiencias. Vázquez (2008) enfatiza en deficiencias transversales y específicas. Mientras que las primeras se presentan y repercuten en la estructura y metodología del proceso de integración, las segundas se han generado e impactan en cada uno de los mecanismos formales e informales establecidos. A su vez, existen fallas que trascienden la esfera de la participación directa afectando la capacidad de construcción de legitimidad y el principio democrático sostenido por el bloque. Ello se debe a la dificultad de identificación de los tomadores de decisión y al déficit respecto a la rendición de cuentas, repercutiendo en la (no) legitimidad técnica, social y/o política del MERCOSUR (Vázquez, 2008).

---

<sup>245</sup> “En 2014, a través de la resolución 571 se creó el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, como expresión superior del FONAF, cuya secretaría técnica la ejerce la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) del actual Ministerio, para continuar construyendo políticas diferenciadas con base en el diálogo político” (Unidad de Coordinación Regional, 2016: 9). En la entrevista realizada para la tesis, Miguel Ángel Gómez expresaba que “el Consejo Nacional de la AFCI es un espacio asesor de la SAFCI, contemplado en la Ley 27118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. Está conformado por alrededor de 20 organizaciones del sector, de alcance nacional (ósea que están en más de tres provincias del país). Es un espacio muy importante porque es el lugar donde las organizaciones hacen propuestas, donde se discuten las políticas públicas y también donde se presentan una vez definidas para trabajar la ejecución”.

<sup>246</sup> Principio presente en los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes pero ausente en el marco normativo fundacional del bloque subregional –Tratado de Asunción (1991) y Protocolo de Ouro Preto (1994)-.

**Figura 16.**  
*Externalidades negativas de la dinámica institucional respecto a la participación de los actores sociales en el MERCOSUR*



Fuente: Elaboración propia en base a Alemany & Leandro (2006) y Vázquez (2008)

La fragilidad institucional en relación al acceso de interlocutores partes del bloque conllevó a una reafirmación del protagonismo de sectores considerados “representativos” tal como los sindicatos y federaciones agrarias. La elitización señalada por Vázquez (2008), como consecuencia de los déficits indicados en los apartados anteriores, se refleja en las dinámicas de los órganos especializados. Es más, en el acervo de las Cumbres Sociales no se percibe una apropiación de las agendas por parte de las OAFCI sino que se evidencian dos cuestiones: en primer término, un recorrido dispar respecto a los temas así como una falta de articulación de los ejes planteados; en segundo lugar, la visión nacional ha sido la que ha primado.

Frente a esto, la institucionalidad vigente en el MERCOSUR explicita formalmente la diferencia entre actores –gubernamentales y sociales- y sectores en lugar de promover una igualdad de oportunidades en el acceso a la participación. Al pensar en los esfuerzos a implementar en el plano nacional y regional para resolver dicha situación, Alemany (2017) señala la necesidad de: lograr una mayor transparencia de las decisiones del bloque articuladas con una mayor aplicabilidad de la normativa regional en los marcos regionales; implementar mecanismos de información y consulta a los ciudadanos que no representen esfuerzos aislados; asumir un compromiso en aras a la transparencia y participación de los actores no estatales a nivel regional y promover la modernización de las Cancillerías respecto a mecanismos formales que posibiliten la participación social. De igual modo, la autora considera que deben profundizarse espacios tales como las Cumbres Sociales a fin de materializar un sentido de pertenencia al proceso de integración subregional por parte de los actores no estatales. Respecto a la promoción de agendas focalizadas o sectoriales no corporativa, Alemany (2017), en base a la naturaleza paraestatal de las Reuniones Especializadas del MERCOSUR, revela –en concordancia con el análisis sostenido en el transcurso de la tesis- que la dinámica de estas reuniones

“ha estado muy marcada por los liderazgos de actores públicos de referencia y la disponibilidad de recursos para la movilización de sus miembros y otros actores clave de estos sectores en torno a sus agendas, la realización de estudios o propuestas de políticas a nivel nacional en coordinación regional, y la realización de foros regionales y participación en las Cumbres del MERCOSUR” (Alemany, 2017: 169).

Retomando el planteo de Revilla (2012), y al margen de los intersticios ofrecidos por espacios como la REAF, puede afirmarse que el MERCOSUR promovió “una dinámica regional que no

se refleja en la estructura y la metodología del bloque y que tiene por lo tanto obstáculos importantes en cuanto su capacidad de incidencia” (Vázquez, 2008: 147).

Frente a lo señalado, Riella (2002) asume que la disputa central por la institucionalidad, particularmente referida a los espacios de participación, entre las organizaciones corporativas y los gobiernos es de orden simbólico e ideológico ya que el punto focal de interés se refiere al establecimiento de una visión de integración con vocación de universalidad.

### **6.1.1. La Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (RAPIM)**

En el año 2014, mediante Dec. CMC nro. 14/14<sup>247</sup>, se crea la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas (RAPIM) como un órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común según lo dispuesto por el artículo 1.

En el marco de la XXII REAF, el espacio de diálogo político destacó la importancia de la creación de la RAPIM y su disposición en colaborar con el plano de acción generado a partir de la experiencia acumulada de la REAF (Acta nro. 02/14, 9.4). En la decisión que le da nacimiento a la RAPIM se considera la relevancia histórica y cultural de los pueblos indígenas para los Estados Partes. Por ende, el tratamiento de los temas de interés para dichos pueblos dentro del MERCOSUR contribuye al fortalecimiento de los pilares social, cultural, económico y político del proceso de integración. De aquí en más la RAPIM sería coordinada por representantes gubernamentales designados por los Estados Partes, contando las respectivas Secciones Nacionales con la participación de los Pueblos Indígenas (art. 3).

Por su parte, la decisión nro. 45/14 del CMC establece el Plan de Acción de la RAPIM para el período 2015-2017. Dentro de las acciones que se plantean en relación a los distintos ejes estructurales del MERCOSUR Indígena cabe señalar las siguientes: diseñar estrategias que permitan rescatar, valorizar y visualizar el aporte de la cultura y los saberes de los pueblos indígenas –los alimentos, entre otros-; identificar y geo-referenciar las actividades socio productivas y avances tecnológicos comunes de pueblos indígenas en zonas de frontera en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, acceso al agua potable y saneamiento y generar espacios de intercambio regional de buenas prácticas así como métodos de producción entre los pueblos indígenas, en la preservación de las semillas nativas y prácticas de gestión del agua. Para el cumplimiento de los ejes y acciones planteados en el Plan señalado se convoca a los Estados Partes del MERCOSUR a generar una institucionalidad adecuada y dinámica que permita visibilizar el MERCOSUR Indígena.

De esta manera, la emergencia y consolidación de foros hacia el interior del MERCOSUR se vincula con una política regional de derechos humanos basada en memorias, identidades y ciudadanía (Abrão, 2015). Bajo esta premisa cabe considerar algunos espacios particulares, además de la RAPIM, tales como: la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de Mujeres (RMAAM), la Reunión de Autoridades de Derechos de Afrodescendientes (RAFRO) y la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH).

---

<sup>247</sup> En el marco del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas.

Recuperando la observación de Bernal-Meza (2001 citado en Colacrai, 2006), en la primera parte del presente capítulo, con relación a que la problemática del MERCOSUR radica principalmente en su dimensión cultural<sup>248</sup>, en razón que no ha permeado en todos los sectores de la sociedad, al momento de reflexionar sobre nuevas instancias de institucionalización que promueven objetivos y acciones en torno a la AFCI –como es el caso ya analizado de la REAF así como de la RAPIM- se vuelve a presentar la cuestión acerca de la representatividad y su real alcance.

Dentro de este orden de ideas, Durston (2002: 79), al exponer sobre las formas de construcción de desarrollo culturalmente sustentable, explicita que “si el programa de mejoramiento de la calidad de vida material de un pueblo indígena en un área dada está enmarcado exclusivamente en un sistema cultural ajeno, la cultura propia indígena pierde pertinencia en todos sus planos”. Por tal motivo, resulta crucial la gestación y consolidación de instituciones sociales propias para la solución de los problemas del desarrollo. En este sentido, el autor destaca que “al debilitarse las instituciones del plano socio-organizativo, se debilitan, en el plano simbólico-ideacional, los valores, las normas, la religión y la cosmovisión, que existen y se definen por su interrelación sistémica con los otros dos planos”.

En el plano fáctico, la RAPIM no se aleja de los lineamientos estructurales del MERCOSUR relativos a su intergubernamentalidad en razón que, tal como se expresó anteriormente, el espacio encargado de coordinar discusiones, políticas e iniciativas que beneficien a los Pueblos Indígenas es coordinado, a su vez, por representantes gubernamentales designados por los Estados Partes.

### **6.1.2. Hacia la conformación del Grupo de Trabajo de Agroecología**

Otro de los escenarios pensados para lograr una perspectiva integral y consolidar un sentido de pertenencia y acercamiento de las OAFCI respecto a la REAF, se encuentra representado en el proyecto de conformación de un Grupo de Trabajo de Agroecología. Es conveniente reiterar que los Grupos Temáticos (GT) de la REAF son creados a medida que se torna necesario abordar, de forma específica, ciertos temas identificados como de especial interés de la agricultura familiar en el proceso de integración.

Frente a la necesidad de la conformación de GT mencionado, Lautaro Viscay (REAFmercosur, 2021b), en el marco del Seminario coorganizado por la REAF el 3 de junio de 2021, afirmaba que en su primera etapa la REAF se organizó en forma sectorial. Aunque esta lógica predominó en el andamiaje institucional del MERCOSUR, el secretario técnico de la REAF indicó que, a partir de la labor de los diversos GT, se evidenció la necesidad de la transversalización respecto a la cuestión alimentaria y los paradigmas de consumo y producción.

De esta manera, a partir de la XX REAF se presenta la idea de la agroecología –en la antesala al Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014 (XX REAF Rec. N° 01/13)- como uno de los puntos focales que acercaría a las OAFCI a los espacios de participación del bloque subregional. La edición de la REAF señalada contó con la participación, por parte de Argentina, de

---

<sup>248</sup> Si bien el autor en su análisis de limita a exponer el caso de Brasil frente al bloque subregional en el presente apartado se hace extensiva la lectura crítica al vínculo entre todos los Estados Partes respecto al MERCOSUR.

integrantes del MNCI-VC. Cabe señalar que el tema de la agroecología se incorporó en la XX REAF en la agenda de los Grupos Temáticos para la Adaptación al Cambio Climático y Manejo del Riesgo Climático.

El año 2015<sup>249</sup> es el momento en el que el tema se instala en la escena principal a partir de los lineamientos e intercambios generados en los Seminarios Regionales sobre Agroecología en América Latina y el Caribe<sup>250</sup>. Frente a este avance, el 24 de noviembre de 2015, con la presencia de representantes de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales de Paraguay, Brasil, Venezuela, Argentina, Chile, El Salvador, Uruguay, Ecuador, Bolivia y Guatemala, se suscribe el Acta de la Reunión de la Sociedad Civil en la XXIV REAF mediante la cual se hace un llamamiento<sup>251</sup> a avanzar

“en la elaboración y construcción de políticas públicas orientadas al desarrollo del modo de producción con base en la agroecología, como respuesta al cambio climático y para la garantía de la soberanía alimentaria. E instan a que se promueva la investigación científica, la innovación tecnológica y las tecnologías apropiadas y sistemas extensivos para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar, campesina e indígena” (inciso 5).

Producto de estos antecedentes, la agroecología se situó como uno de los puntos focales en la agenda de la REAF. Las distintas delegaciones (actores gubernamentales y actores sociales) han afirmado la relevancia de un enfoque basado en la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) para la materialización de prácticas agroecológicas<sup>252</sup> (XXIII REAF Acta nro. 01/15; XXIV REAF Acta nro. 02/15). Más allá de significar un modo alternativo de producir por parte de los movimientos campesinos, la agroecología incluye circuitos propios de comercialización. En este sentido, para las organizaciones integrantes de la Vía Campesina

“[...] el concepto de agroecología va más allá de los principios ecológicos-productivos. Además de ellos, incorpora a su visión agroecológica otros principios y metas sociales, culturales y políticas. En esta visión, por ejemplo, no existe –por incompatibilidad– un “latifundio agroecológico”, o una “plantación agroecológica” que produzca “agrocombustibles” para auto- móviles, en vez de alimentos y productos para seres humanos. Para nosotros, pues, la agroecología es un pilar fundamental en la construcción de la soberanía y la seguridad alimentaria” (Vía Campesina, 2010: 16)

La articulación institucional en torno a la temática fue uno de los ejes claves de la REAF celebrada en el año 2020 durante la presidencia pro tempore de Uruguay. Precisamente el seminario realizado en junio de 2021 surgió en respuesta a la necesidad de avanzar en el diálogo político para una nueva agenda de políticas públicas para la AFCI, representando parte del trabajo que comenzó con el reciente surgimiento, en el año 2020, de la comisión de

<sup>249</sup> En el marco de la *Declaración del Foro Internacional de Agroecología* (Nyéléni, Mali – 27 de febrero de 2015). Véase Anexo nro. 2.

<sup>250</sup> Véase análisis realizado en el acápite 5.2.3 de esta tesis.

<sup>251</sup> Reiterado en el *Acta de la Reunión de las Organizaciones Sociales Campesinas (OSC)* (inciso d) en el marco de la XX REAF MERCOSUR.

<sup>252</sup> En este sentido, la agroecología como termino inherentemente dinámico –con múltiples significados y alcances– “abarca una ciencia, una serie de prácticas y un movimiento social y ha evolucionado en los últimos decenios ampliando su alcance y pasando de centrarse en los campos y explotaciones a incluir el conjunto de los sistemas agrícolas y alimentarios. En la actualidad constituye un ámbito interdisciplinario que integra todas las dimensiones (ecológica, sociocultural, tecnológica, económica y política) de los sistemas alimentarios desde la producción hasta el consumo” (HLPE, 2019: 15).

agroecología de la REAF. En este sentido, Mercedes Antía, coordinadora alterna de REAF Uruguay y subdirectora de Desarrollo Rural, afirmó en el marco del seminario –XXXIV REAF- que

“fue toda una interpelación este cambio cultural que se está dando, que es ver de dónde se generan los alimentos que el mercado está consumiendo. En una situación en la que el mercado está más consciente de lo que consume, hay un espacio de trabajo muy fuerte en la transición agroecológica, en la que Uruguay está comprometido” (REAFmercosur, 2021b).

Si bien el espacio generado se encuentra en su primera etapa de construcción, es necesario lograr consensos mínimos entre los actores gubernamentales y las OAFCI respecto a la agenda pertinente y sostenida –regional y nacional<sup>253</sup>-; más aún si se tiene en cuenta la disparidad de expectativas entre las partes señaladas con respecto a la labor del GT de Agroecología en el caso de lograr su establecimiento. La transición agroecológica –como proceso, como horizonte- conlleva decisiones referida a modelos de desarrollo y la correspondiente asignación de recursos que requiere coordinación. Más aún si, desde una perspectiva global, “la inversión destinada a la investigación de los enfoques agroecológicos ha sido mucho menor que la destinada a la de otros enfoques innovadores” (HLPE, 2019: 16).

## **6.2. EL MERCOSUR y las OAFCI: una historia de encuentros y desencuentros. El caso del MNCI-VC**

La sociedad contemporánea atraviesa un período crítico anclado en una multidimensionalidad de las exclusiones. Precisamente, la búsqueda de espacios-otros de inclusión incentivaron el análisis propuesto en el transcurso de la presente tesis. Arnold-Cathalifaud (2018: 139, 142) señala que los sistemas sociales “dependen de la continuidad de las interacciones comunicativas que lo caracterizan”. No obstante, el autor advierte que los diversos ámbitos de la sociedad colocan a los individuos en sus márgenes. Bajo esta lógica, la participación social no ha cubierto la integralidad de las identidades de los seres humanos. “En lo cotidiano, los individuos experimentan sus sometimientos ante entidades que no consideran nada más allá de sus premisas”.

Así, los marcos regionales de integración no escapan a los impactos del desajuste entre demandas sociales y limitados espacios de concreción. Florisvaldo Fier, en la entrevista realizada para el presente trabajo, expresaba que “si se tuviesen en cuenta las características históricas de la integración, ésta debería gestarse desde abajo”. Por su parte, Elizabeth Jelin (1999) destaca el rol expresivo e instrumental que pueden desarrollar los procesos de integración regional. Mientras que la primera faceta implica la conformación de sistemas colectivos de reconocimiento social que expresen identidades colectivas; la segunda faceta de dichos procesos consiste en la posibilidad de generar espacios de recepción de necesidades y demandas de las voces no articuladas a la esfera pública, vinculándolas con los aparatos institucionales a partir de la actuación de intermediarios políticos. En suma, la autora,

---

<sup>253</sup> Miguel Ángel Gómez, secretario de Agricultura Familiar Campesina e Indígena (Argentina), señaló, en el marco del Seminario Internacional “*Agroecología: Desafíos de la Producción, la Distribución y Consumo para su Desarrollo en la Agricultura Familiar Campesina e Indígena*”, realizado el 3 de junio del 2021, que se está trabajando a nivel nacional para la presentación de un Proyecto de Ley sobre Fomento de la Agroecología.

visibilizando el déficit democrático de los procesos de integración así como la multiescalaridad de la actuación de los movimientos sociales, afirma que estos últimos “tienen la oportunidad de reforzar o de ampliar su doble rol” (p. 23).

Tal como se enfatizó en el transcurso del análisis en los capítulos precedentes, el abordaje de la AFCI en el MERCOSUR transitó por distintos momentos, alternando dinamismo con estancamiento. Estas discontinuidades obedecen a la lógica inherente al proceso de integración, fundamentalmente al viraje del sentido de la integración a partir de los cambios de gobiernos en los países miembros. Asimismo, los movimientos sociales vinculados a la AFCI no han reflejado un interés sostenido en los espacios de diálogo y de formulación de políticas públicas diferenciadas por parte del bloque. En sintonía, al momento de consultarle a Javier Surasky, en el marco de la entrevista para esta tesis, sobre los límites institucionales del MERCOSUR frente a las demandas de las OAFCI, el académico afirmó que “no están participando en la gestión sino que se mueven en el ámbito de asistidos”. Esto se debe, especialmente, a la carencia de recursos económicos;

“un ejemplo claro son las Reuniones Especializadas, aquellas que han funcionado mejor tienen dos elementos constituyentes que explican en parte ese buen suceso. El primero de ellos es que existen fuentes de financiamiento externas al MERCOSUR y a los presupuestos de los gobiernos nacionales que garantizan su funcionamiento y la participación de organizaciones de la sociedad civil. El otro elemento constituyente es que en ellas existe un fuerte compromiso de participación de articulaciones regionales de la sociedad civil que permiten lograr otra capacidad de organizarse, articularse y generar incidencia y propuestas. Pero sin el primer elemento no sería posible capitalizar el segundo y esto lleva a que la suerte de estas instancias dependa exclusivamente de su capacidad o posibilidad de conseguir financiamiento externo” (Daguerre & van Rompeay, 2011: 66-67).

En sintonía con los autores, Álvaro Ramos afirmaba, en la entrevista realizada en el marco de esta tesis<sup>254</sup>, que el FIDA MERCOSUR fue el aporte financiero hasta el año 2010, lo que permitía asegurar la participación de los movimientos sociales en los espacios generados por la REAF. Precisamente, Ramos señala que el MERCOSUR es la caja institucional, el institucionalizador; no así el facilitador, que terminó siendo el FIDA MERCOSUR y la cobertura de los gastos de funcionamiento de la secretaría técnica.

Si bien la falta de recursos económicos ha sido un déficit para garantizar la participación de la sociedad civil organizada y los movimientos sociales en el MERCOSUR, así como en otros procesos de integración, no representan el único motivo para explicar la falta de coordinación entre actores gubernamentales y sociales. Otra causal consiste, tal como se desprende de las entrevistas realizadas, en que en muchos casos los movimientos sociales arriban a los espacios de diálogo del bloque carentes de propuestas, lo que dificulta el diseño de una agenda integrada con las demandas particulares de las OAFCI atendiendo a la diversidad de realidades. Ante la consulta sobre si la falta de información sobre el MERCOSUR se visualizaba como un obstáculo para la fluidez en la interacción entre los actores intervinientes, Lautaro Viscay, en la entrevista concertada para la tesis, expresa que nuestra observación es correcta pero se le debe

---

<sup>254</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 al Especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

sumar los continuos desencuentros entre la cúpula y las bases<sup>255</sup>. Así, en ocasiones se han presentado en la REAF comitivas numerosas sin un real conocimiento del espacio regional, ni propuestas. Dicha situación, desde la óptica del entrevistado, excede al MERCOSUR, no siendo un problema inherente al bloque. Por ende, resulta lógica que si en los países de la región no se ha podido plasmar el desarrollo de *democracias de proximidad* entre los distintos niveles de gobierno y actores intervinientes, dicha situación se reproduzca en la escena regional. Sin embargo, Viscay percibe que esto último

“nos interpela para pensar en la refundación de este espacio acerca de cómo formar en estas cuestiones, en que hay que avanzar, etc. Por ejemplo la UNILA es importante a la hora de una articulación. No es un espacio de negociación (cuotas de importación/exportación, etc.) sino de construcción de políticas públicas, no de burócratas internacionalistas”.

Sin desconocer la interacción discontinua entre actores gubernamentales y actores sociales en el ámbito del MERCOSUR, Viscay entiende como positivo el hecho que no todos formen parte de espacios de diálogo como la REAF, lo cual demuestra, según él, la tensión permanente entre los actores motivada, fundamentalmente, en las diversas agendas que se corresponden con cada cultura del hacer propia de las organizaciones y con las formas de resistencia. En consecuencia, se coincide con el entrevistado en un aspecto que consideramos crucial para comprender los avances y retrocesos en la articulación entre actores:

“el no estar también habla de la diversidad, esos lugares en los cuales la política pública no convence todavía. Se nos plantea una contradicción, la revela y nos enfrenta a ella”<sup>256</sup>.

Bajo esta perspectiva, las OAFCI han reflejado en forma clara la problemática respecto a la credibilidad del proceso de integración, cuestión presente previa al relanzamiento del MERCOSUR (Bouzas, 2003). La preferencia por otros espacios tales como el ALBA-TCP, a escala regional, y la FAO, a escala global, por parte de las OAFCI integrantes de la Vía Campesina lo demuestran. La académica María Teresa Zegada explicita, en el marco de la entrevista realizada para la tesis, que los movimientos sociales no han identificado como interlocutores válidos a los espacios de concertación regional. En sí, los casos específicos han sido considerados como alternativos, tal como el Foro de San Pablo.

La aludida erosión de la credibilidad del MERCOSUR provocada por las crisis cíclicas del bloque, si bien ha sido expuesta por actores gubernamentales y actores sociales, es a partir de la baja intensidad en la participación de estos últimos –especialmente las OAFCI- donde se detecta, en mayor medida, la erosión mencionada. La profundización del análisis acerca de las democracias implícitas, articuladas entre los actores sociales, permite comprender los sentidos de aquella erosión. Ramón Fogel (2006: 98) afirma que, en la actualidad, “los líderes campesinos no se sienten atraídos por las convocatorias a foros de discusión con representantes de los gremios de empresarios rurales”. De hecho, en la actualidad el incremento de dinámicas unilaterales y creencias dogmáticas desalentadoras en términos de lazos productivos

---

<sup>255</sup> Véase análisis realizado en el Capítulo V.

<sup>256</sup> Entrevista efectuada el 17/2/2020 a Lautaro Viscay en su carácter de Secretario Técnico de la REAF MERCOSUR.

intraMERCOSUR aleja la posibilidad de forjar una coalición exportadora pro-MERCOSUR por parte de dichos empresarios (Malacalza & Tokatlian, 2021). Por lo cual, se observa que la falta de consensos incluye y, a su vez, excede a los integrantes de las OAFCI.

El MERCOSUR no solo se encuentra preso de las asimetrías entre los actores sociales, en base a la atención privilegiada de algunos en detrimento de otros, sino por la falta de sinergia entre los gobiernos que lo conforman fundado en la construcción de “jerarquías” entre los Estados Partes. A partir de las reivindicaciones de los movimientos campesinos paraguayos frente a la intromisión y expansión de los productores brasileños, Fogel (2006) afirma que la lógica sostenida por el MERCOSUR representa una forma de integración regional productora de pobreza que alienta procesos de despojo. En sintonía con dicha análisis, Florisvaldo Fier destacaba en la entrevista realizada que “Brasil, se siente superior a los países vecinos”. Fier, en referencia al fortalecimiento del proceso de integración, argumenta que por arriba -cúpula- solo se dará con un cambio importante en los líderes políticos”.

Por su parte, dicha situación es conceptualizada por Dabène (2012a: 55) como un engaño por parte de las instituciones del MERCOSUR, con agendas de discusión excesivamente técnicas y sin posibilidades que los actores de la sociedad civil en sentido amplio puedan opinar sobre la orientación general del proceso de integración. De esta manera el autor señala que “la dinámica de regionalización *de abajo hacia arriba* era limitada, y los nuevos compromisos de los gobiernos de izquierda a este respecto no se cumplieron”. “Lo que los nuevos movimientos sociales y las minorías demandan no es tanto ser representados sino reconocidos: hacerse visibles socialmente en su diferencia. Lo que da lugar a un modo nuevo de ejercer políticamente sus derechos” (Barbero, 2001: 85).

En relación al MNCI-VC y su articulación regional, Diego Montón, uno de sus integrantes, especificaba en la entrevista<sup>257</sup>, en coincidencia con algunos rasgos que se desprenden de la entrevista a Miguel Gómez referida anteriormente<sup>258</sup>, que

“El MNCI vino de un proceso anterior en el cual tenía que ver con todo lo acumulado en el marco de la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores de Agricultura Familiar muy motivada por militantes de la Ligas Agrarias, académicos, sectores de la Federación Agraria. Proceso que también tiene que ver con el MERCOSUR. Si bien nace en un contexto neoliberal, se plasma un poco cierta relación con el Banco Mundial. Un propuesta de caracterizar a sectores del campesinado en su conjunto como agricultura familiar. MERCOSUR surge como un ámbito para tal fin. A partir de ahí los Estados de la región plantean políticas. En su origen una política reaccionaria del Banco Mundial que buscó descampenizar y desideologizar a un sector que en América Latina había sido protagonista de procesos de resistencias. Las revoluciones han estado marcadas por un protagonismo del campesinado”.

El entrevistado resaltó que la gestación y origen del MNCI fue en contraposición a las intenciones primigenias del MERCOSUR. En ambas propuestas, desde su nacimiento, se ha reflejado dos paradigmas distintos acerca del sentido y alcances de la agricultura familiar. Aún así, uno de los representantes del MNCI reconoce que algunos movimientos sociales detectaron en el espacio del MERCOSUR una oportunidad.

---

<sup>257</sup> Entrevista efectuada el 8/5/2021 a Diego Montón en su carácter de representante del MNCI-VC.

<sup>258</sup> Véase acápite 5.3 de la presente tesis.

Especialmente relevante es la coincidencia entre el MNCI, a partir del 2003, y la REAF acerca de una cuestión crucial que ameritaba un mayor enfoque: qué hacer con la agricultura familiar. La REAF, desde la perspectiva de Montón, “siempre estuvo atravesada por esta discusión además sobre el financiamiento (en torno al FIDA). El FIDA apostó por espacios más institucionales”.

Respecto a la Vía Campesina, además de sus implicancias nacionales, Montón afirma que

“tuvo varios momentos respecto a la participación regional. El MST pateó el tablero de la REAF. Por su parte, el MNCI ha tenido momentos en torno a la caracterización regional y a la caracterización nacional<sup>259</sup>. Al principio cuando se va constituyendo el Foro de la Agricultura Familiar tenía una mirada ligada al Estado –el Programa Nacional Agropecuario con serias contradicciones-, no es neutro, con la cual MNCI no coincidía. Otro elemento es la participación activa e importante de la Federación Agraria en el proceso hasta el 2008. Ordenar desde el que tenía el poder más institucional fue uno de los principales obstáculos”.

En este marco, se retoma el dilema presente en el transcurso de los apartados anteriores entre representación y participación, es decir “entre canalización de demandas sociales a través de instituciones políticas o de formas de participación social y, dentro de éstas, entre OSC y movilizaciones de base” (Oszlak, 2009: 22). Frente a lo analizado, se esgrimen escenarios superpuestos que permiten comprender la escasa interacción entre determinadas OAFCI y la esfera regional: el esquema delegativo de las democracias en la región que se traspola a las lógicas de actuación en los procesos de integración regionales y la baja intensidad en la participación social debido a la falta de representación y reconocimiento de las demandas concretas por parte de las organizaciones sociales. La presencia institucional de estas últimas – tal como se ha explicitado en el devenir de las Cumbres Sociales y en otros marcos participativos del MERCOSUR<sup>260</sup> - no garantiza la permeabilidad de sus agendas; más aún si se tiene en cuenta la falta de propuestas explícitas por parte de aquellas.

Al respecto, Viscay<sup>261</sup> considera que:

“generalmente nos pensamos en una cultura muy anglosajona de consulta pública, como que es suficiente. Los movimientos campesinos han llegado muy pocas veces con propuestas a la REAF. Esto hace lento el proceso. Una cuestión de prioridades, de recursos del Estado, falta de un capacitador sobre integración, etc.”.

En su momento, Florisvaldo Fier en la entrevista para esta tesis afirmaba, en coincidencia con Viscay, que si bien existía un vínculo con la Vía Campesina por parte del bloque subregional, el diálogo no excedió de las reuniones celebradas, las cuales no contaban asiduamente con la presencia de OAFCI nucleadas en la CLOC-VC. Por otro lado, cabe reiterar la creciente participación de organizaciones paraestatales (tal es el caso del FoNAF) junto a los actores gubernamentales en el MERCOSUR. Este factor, una de las principales causas del alejamiento de las OAFCI integrantes de la CLOC del bloque subregional, obedece no solo a la

---

<sup>259</sup> Cabe destacar que “el control del MNCI sobre el PSA llegó a su fin en 2007, cuando se realizaron cambios en el Ministerio de Economía” coincidiendo con una reconfiguración de los vínculos entre el gobierno nacional y las organizaciones sociales (Lapegna, 2019: 84).

<sup>260</sup> Véase análisis realizado en el Capítulo IV.

<sup>261</sup> Entrevista efectuada el 17/2/2020 a Lautaro Viscay en su carácter de Secretario Técnico de la REAF MERCOSUR.

proliferación de los movimientos y organizaciones sociales sino a las fragmentaciones hacia el interior de las mismas. En dicha sintonía, Montón en la entrevista<sup>262</sup> señala que el MNCI en la actualidad

“tiene dos tendencias a partir de una serie de contradicciones agudizadas a partir del año 2015; una parte del movimiento (“MNCI somos tierra”) se consolidó en un espacio agrario simbólico de disputa frente a la Mesa de enlace. Igualmente, las dos dinámicas del MNCI siguen en el marco de la CLOC-VC”.

Desde la Vía Campesina, destaca el entrevistado,

“empezamos a plantear una mayor participación en la REAF. Tuvo que ver especialmente con el cambio en la situación en la región, se avanza en un MERCOSUR distinto, en UNASUR, se avanza con la CELAC. Se piensa en ser parte del proceso sin quedar subordinados. Veíamos que estábamos presentes en el Consejo Mundial Alimentario, de la FAO pero no en la región que históricamente reivindicaba los derechos de los campesinos”.

Pese a ello, Diego Montón reflejó otra dimensión en relación a los desencuentros entre las OAFCI-CLOC-VC destacando que:

“la Vía Campesina tiene una dinámica muy diversa que se presenta en distintas realidades con distintos núcleos de problemas. La CLOC-VC se encuentra en un continente con una historia común. La esfera de la FAO estuvo promovida especialmente por la Vía Campesina Europa: Consejo de Seguridad Alimentaria y Consejo de Derechos Humanos. En el 2011 se inició la discusión en la Asamblea General y desde 2012 a 2018 estuvo en el marco del Consejo de Derechos Humanos hasta aprobar la Declaración”.

Sumado a los aspectos que hemos destacado, debe considerarse que en torno a las políticas alimentarias, el MERCOSUR y la Unión Europea presentan lógicas estructurales dispares en razón que hacia el interior del primer bloque no se ha podido establecer, hasta la actualidad, una política consensuada similar a la PAC europea. Acerca de dicho trasfondo, “los esquemas de integración económica regional de América Latina y de Europa han diferido substancialmente en su manera de conceptualizar y de incorporar el sector agrícola. En los casos latinoamericanos, la integración regional ha puesto énfasis en la liberalización del comercio recíproco de los productos industriales” otorgándose, en la región latinoamericana, un papel subsidiario a la agricultura. En ese orden de ideas, “la integración económica regional no llegó a abordar el tema del desarrollo agrícola, como tampoco el de la incorporación de la demanda de las masas rurales a un circuito económico ampliado a escala regional” (Izam & Onffroy de Vérèz, 2000: 7).

Esto refleja diferencias no solo en las aproximaciones analíticas sobre ambos procesos de integración sino que impacta explícitamente en la intensidad y estructura de intervención por parte de las organizaciones sociales integrantes de Vía Campesina. Acerca de dicha cuestión, Diego Montón señala en la entrevista que la Vía Campesina – Europa tiene una importante injerencia en la PAC; las organizaciones nucleadas en el movimiento internacional tienen, en el marco europeo, un ejercicio de participación institucional distinto, con niveles importantes de

---

<sup>262</sup> Entrevista efectuada el 8/5/2021 a Diego Montón en su carácter de representante del MNCI-VC.

protocolos. En cambio, afirma el entrevistado, las formas hacia el interior de la CLOC se subestimaron.

Como sostiene Bello (1997 citado en Durston. 2005: 78) “las identidades están en permanente reformulación, son dinámicas y responden a las necesidades de los sujetos en contextos históricos y geográficos diferentes, a pesar de las intrusiones ejercidas por elementos foráneos”. Bajo este esquema, se considera particularmente relevante la afirmación de la segunda parte de la última cita debido a que refleja la visión predominante de las OAFCI frente al bloque por quedar limitados en sus grados de intervención en razón al papel excluyente de los actores gubernamentales en el proceso, la cuestión presupuestaria como barrera, el énfasis en la dimensión sectorial y en los acuerdos corporativos, los abordajes estrictamente técnicos de los espacios de participación habilitados por el MERCOSUR así como por la inserción y expansión del modelo de agronegocios en el bloque subregional. Acerca del primer motivo, Diego Montón refería en la entrevista que en el país es “la Secretaria de Agricultura Familiar la que convoca y coordina.

Esta lógica institucional genera una tensión. Ello tiene que ver con la fortaleza y crecimiento de las organizaciones, y el tejido de alianzas para condicionar dichos ámbitos”. El involucramiento directo con actores gubernamentales por parte de integrantes de las organizaciones sociales de base ha generado y genera contradicciones en el campo popular. Como ejemplo, Diego Montón en la entrevista menciona un caso: entre los años 2013 y 2015, un integrante del MNCI accedió al Mecanismo de Fortalecimiento de los Agricultura Familiar. De igual modo, para comprender la baja intensidad de participación de las OAFCI-CLOC-VC en el MERCOSUR cabe recuperar, además de los lineamientos anteriormente expuestos, los rasgos propios de las “dinámicas de desmovilización a nivel micro y el rol de la agencia en estos procesos” aportados por Pablo Lapegna, a saber: el papel de la agencia –a partir de cambios producidos dentro del movimiento a lo largo del tiempo-, presiones generadas por el clientelismo en comunidades rurales desposeídas, vínculo entre el movimiento social y el gobierno nacional y las relaciones de cooperación y fricción inherentes a todo movimiento social (Lapegna, 2019: 49; destacado en el original).

En efecto, especialmente relacionado con el último rasgo expuesto, si bien “los movimientos –o “el movimiento”- usualmente son retratados como actores coherentes [...] en realidad las decisiones son tomadas (o revocadas, o protestadas, o negociadas) por una compleja red de militantes en el terreno” (Wolford, 2009 citado en Lapegna, 2019: 133). El MNCI es un ejemplo de ello en base a lo expresado por Diego Montón en la entrevista –referida anteriormente- acerca de la actualidad del movimiento.

En relación a las políticas sectoriales señaladas anteriormente, en una publicación en la Revista de la CEPAL se afirmaba que las mismas:

“[...] ya no son capaces de atender los intereses de la mayoría de las familias dedicadas a la sola agricultura. Hoy se requiere un acercamiento a políticas territoriales que se extienden mas allá de la agricultura para reducir las desigualdades” (Gordillo de Anda, 2004: 77).

Si bien los censos agropecuarios como instrumento generador de políticas públicas ha sido particularmente resaltado por Viscay en la entrevista, refiriéndose a los esfuerzos para

consolidar dichos censos, es preciso tenerse en cuenta el contrapunto que presentan para las OAFCI. Así, entre algunas limitaciones de estos instrumentos en la región latinoamericana pueden mencionarse las siguientes: la información propiciada se refiere a explotaciones y no a personas; no aportan información sobre la población campesina sin tierra; la propiedad colectiva en los censos agropecuarios ha sido incluida recientemente y persiste una lectura ligada a identificar régimen de propiedad de tierra sin dar lugar a evaluar la situación de tierras bajo el régimen de alquiler, usufructo u otro tipo de tenencia (OXFAM, 2016b).

Por último, cabe destacar la participación del MNCI-VC en actividades organizadas por el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos<sup>263</sup> del MERCOSUR en torno a la *Declaración de los Derechos Campesinos y Otras personas que trabajan en zonas rurales*<sup>264</sup> en su etapa de gestación mientras que continuaban las negociaciones e intercambios en el seno del Consejo de Derechos Humanos (ONU). Sin embargo, Diego Montón resalta en la entrevista que entre 2015 y la fecha de aprobación de dicho instrumento en el marco de la ONU, el intercambio en los espacios del MERCOSUR ha estado paralizado.

En suma, la profundización en la calidad de la representación, tal como expresara Oszlak (2009), basada en un mayor involucramiento de actores sociales (trabajadores rurales, mujeres, agricultores familiares, poblaciones indígenas, etc.) en los acuerdos institucionales resulta crucial para lograr una estrategia de desarrollo rural efectiva y descentralizada.

Con respecto a la REAF, resta decir que su éxito inicial “pasó por el establecimiento de un clima de confianza entre actores con poca o ninguna interacción previa entre sí -casi desconocidos-” (Villalba Clavijo & Viscay, 2019: 214). En el ámbito de la jornada coorganizada por la REAF en junio de 2021, Lautaro Viscay, secretario técnico, reafirmó la relevancia de la construcción del diálogo político a partir de su gestación. A su vez, el elemento disruptivo se ha reflejado en que dicho diálogo, según Viscay, es cualificado por lo que se encuentra direccionado hacia la propuesta de políticas públicas.

No obstante, Marlene Haydeé Sánchez Calero, integrante de la CLOC-VC, en su alocución señaló la necesidad de cambios estructurales en las formas de producción vigentes incorporando la visión colectiva desplegada por los campesinos e indígenas en la región. Dado el marco de la videoconferencia –relacionada con el proyecto de conformación del GT de Agroecología– Sánchez Calero expresó la urgencia de recuperar la cadena agroalimentaria a partir de la soberanía alimentaria basada en el gobierno de la tierra y bienes comunes, del acceso a créditos y de políticas públicas construidas desde la base. La integrante de la CLOC-VC y participante en la jornada coorganizada por la REAF, direccionó su intervención en base a dos ejes: la importancia de profundizar la promoción de la formación agroecológica y la crítica hacia los gobiernos, procesos de integración regional y organizaciones internacionales en razón a la escasez de propuestas de cambio estructural advirtiendo la multidimensionalidad de la AFCI

---

<sup>263</sup> El Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR es una organización regional conformada por representantes de la sociedad civil de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde su fundación en la ciudad de Córdoba en el año 2004, su objetivo ha sido el monitoreo e incidencia en las políticas públicas de derechos humanos en los países del bloque, para lo cual capacita y promueve la participación de la sociedad civil en los ámbitos institucionales del MERCOSUR (Fuente: <http://www.observatorioMERCOSUR.org.uy/es/observatorio.php>).

<sup>264</sup> La Declaración fue adoptada por la Asamblea General en diciembre de 2018.

(REAFmercosur, 2021b). En definitiva, “los componentes fundamentales para establecer las estructuras de gobernanza democrática necesarias requieren la participación de la comunidad en la toma de decisiones, el aprendizaje social y la ordenación adaptativa” (Kremen & Merenlender, 2018 citado en HLPE, 2019: 101).

A continuación, se ahondará en escenarios de oportunidad para la AFCI en el MERCOSUR así como para la participación de las OAFCI -que en la actualidad accionan por fuera del bloque- a partir de la construcción de una agenda en torno a la formación en dicho universo. Bajo esta óptica, el CMC ha recomendado<sup>265</sup> que las políticas públicas para la Educación Rural en los Estados Partes respeten y promuevan prácticas sociales y productivas, direccionando los programas curriculares hacia el desarrollo social, económicamente justo y ambientalmente sustentable y en relación con el mundo del trabajo.

### 6.2.1. La construcción de una agenda político-pedagógica regional en torno a la AFCI como acervo

Teniendo en cuenta que la juventud rural es una de las principales gestoras y promotoras respecto a visibilizar las dimensiones de la AFCI, la REAF ha generado mecanismos de diálogo entre los jóvenes rurales integrantes de organizaciones y movimientos sociales. Se ha buscado modificar la cultura institucional asociada a la repetición de conceptos y lógicas tradicionales que ya no logran resignificar los procesos de desarrollo rural.

A tal fin, la REAF optó por la creación de un Grupo Temático sobre Juventud Rural. La juventud rural es uno de los temas que se ha presentado con mayor continuidad en el repaso del devenir de la REAF así como de otros espacios de diálogo y participación en el MERCOSUR. Particularmente, el Grupo Temático de Juventud Rural se creó en diciembre del año 2006 durante la VI REAF realizada en Porto Alegre, Brasil.

**Figura 17.**  
*Ejes-Desafíos en torno a los que se articula el trabajo del Grupo Temático de Juventud Rural (REAF)*



Fuente: Elaboración propia en base a Villalba & Viscay (2019)

<sup>265</sup> Rec. CMC N° 02/11

El avance sostenido respecto a los temas vinculados a la Juventud Rural y la participación de los jóvenes líderes de OAFCI de la región permitió que el tema no solo se situara como una de las prioridades en la agenda de la REAF sino que permeó en la estructura principal del MERCOSUR, concretamente en el CMC, profundizando la consolidación institucional de la temática si se tiene en cuenta la creación de la REJ<sup>266</sup> en julio del 2006. Al efecto, la recomendación del CMC N° 02/11 referida a la Educación Rural, convoca a los Estados Partes para que desarrollen políticas públicas diferenciadas a ampliar los niveles de cobertura de las iniciativas desarrolladas por los Estados Partes en el área de educación rural a los fines de enmarcarse en la perspectiva de la Resolución GMC N° 25/07. Asimismo, se remarca que la Educación Rural fue incluida en el PEAS y en el Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011-2015. Dentro de las recomendaciones incorporadas cabe señalar las siguientes: que las políticas públicas dirigidas a la Educación Rural contemplen, de manera articulada, modalidades de educación formal y no formal, con el objetivo de valorizar la identidad de la escuela rural (art. 3); que se adopten urgentes medidas orientadas a la superación del analfabetismo en el campo (art. 5); que los esfuerzos interinstitucionales<sup>267</sup> estén coordinados (art. 7) y por último, el CMC recomendó garantizar el acceso a la educación de los pueblos originarios e indígenas con base en la construcción de planes de estudio adecuados a sus necesidades, respetando sus tradiciones, diversidad cultural y lingüística (art. 9).

En el año 2017 el CMC, mediante la Recomendación N° 07/17 titulada “Políticas Públicas para la Juventud Rural”, profundiza dicho marco teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer las políticas públicas de juventud en el proceso de integración en cada uno de los Estados Partes, a partir de un enfoque interregional, transversal, específico y de derecho. Se considera especialmente relevante el cambio de perspectiva del CMC respecto al medio rural ya que en el preámbulo de la citada recomendación deja de tener como único foco a los agricultores familiares, estableciendo una visión holística. Por tanto, se afirma

“que la permanencia de los/as jóvenes en el medio rural depende de políticas públicas y/o de programas que garanticen la sucesión y calidad de vida en el campo, buscando la continuidad del modelo de producción y de vida de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCI)”.

A partir de los ejes-desafíos explicitados anteriormente y el devenir del GT de Juventud Rural, Villalba Clavijo & Viscay (2019) argumentan que el balance el Curso de Jóvenes Rurales ha sido considerado como uno de los resultados más importantes, tanto dentro de la REAF como de los gobiernos y de los movimientos sociales, en lo relativo a la formación de líderes. De igual modo, es pertinente recuperar la experiencia del Campamento Latinoamericano de Jóvenes Rurales, organizado por la REAF y el Ministerio de Agricultura de la Nación Argentina en el año 2018. Los principales temas de debate de la jornada de apertura fueron acceso a los mercados, el proceso productivo, y la defensa de los intereses de los pequeños productores (REAF, 2015). No obstante,

---

<sup>266</sup> Res. GMC N° 39/06.

<sup>267</sup> Se puede destacar iniciativas destinadas a fortalecer el campo de la educación rural en la región por parte de la articulación entre el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), el Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM), el Fondo de Agricultura Familiar (FAF) y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) (Villalba Clavijo & Viscay, 2019).

“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 [...]

Actualmente el curso para jóvenes favorece la aproximación entre líderes mucho más sensibles a las problemáticas regionales, fortaleciendo el proceso de integra” (Villalba Clavijo & Viscay, 2019: 214).

Frente al marco regional en pos de la construcción de una agenda común relativa a la formación y educación para el fortalecimiento de la AFCI, la CLOC-VC había presentado avances al respecto en el año 2005 en torno a uno de los temas centrales de su agenda: la Reforma Agraria integral como base fundamental para la Soberanía Alimentaria. Al respecto, los Foros Sociales Mundiales y el ALBA-TCP han sido escenarios receptores de la demanda, por parte de las OAFCI integrantes de la CLOC-VC, referida a la formación y capacitación acerca de otro modelo de producción, vinculado a la agroecología.

De hecho, en la entrevista realizada para la presente tesis, Diego Montón recordaba que el primer<sup>268</sup> Instituto de Agroecología Latinoamericana (IALA) se firmó con la anuencia de Hugo Chávez, por aquel entonces presidente de la República Bolivariana de Venezuela, y reflejaba los fundamentos base del ALBA-TCP. Uno de los representantes del MNCI señalaba en la entrevista que “hay mucho acumulado respecto a estas dinámicas de articulación regional”.

“El IALA se concibe como un nuevo modo de crear y compartir conocimientos científico-tecnológicos, humanísticos y saberes que conduzcan a: romper con la lógica de la racionalidad dominante en el contexto agrario y rural de nuestros países, se trata de forjar una visión inter y transdisciplinaria e intercultural basada en enfoques agroecológicos complejos (Torrez, 2018).

Estos escenarios fueron posibles a partir de la asociación con gobiernos de la región así como con universidades e instituciones de educación superior con la intención de hacer efectivo el proceso de certificación de títulos (Vía Campesina, 2015). En Argentina, el MNCI reflejó la propuesta educativa de la CLOC-VC en las denominadas escuelas campesinas de agroecología. La primera de ellas se establece en Santiago del Estero en el año 2007. “Las escuelas campesinas de agroecología del MNCI [...] surgen con un trabajo de diagnóstico participativo en cada comunidad de base en los territorios organizados” (Vía Campesina, 2015: 8).

“Doce años después, la CLOC – Vía Campesina tiene un paisaje de Institutos de Agroecología con organizaciones campesinas y de pueblos originarios, además académicos como el SOCLA la sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología y Redes de Organizaciones del Movimiento Social e instituciones internacionales como la FAO, además organizaciones No Estatales como Mundubat y Agroecology Funds etc.” (Torrez, 2018).

Entre algunos ejemplos de los espacios generados se pueden señalar los siguientes: Escuela Latinoamericana de Agroecología (ELAA) (Paraná, Brasil), el Instituto de Agroecología Latinoamericano Paulo Freire (IALA – Paulo Freire) (Barinas, Venezuela), el Instituto de Agroecología Latinoamericano Guaraní (IALA – Guaraní) (Paraguay), el Instituto de

---

<sup>268</sup> El primer IALA se constituye oficialmente bajo el nombre del Instituto Universitario Latinoamericano de Agroecología “Paulo Freire” (IALA) mediante Decreto N.º 6008, publicado en la Gaceta Oficial N.º 38.994, de fecha 15 de abril de 2008 (Torrez, 2018).

Agroecología Latinoamericano Amazónico (IALA – Amazónico) (Pará, Brasil), la Universidad Campesina - Sistemas Rurales Indocampesinos<sup>269</sup> (UNICAM SURI) (Argentina) y la Escuela Nacional de Agroecología del Ecuador (ENA). Además de las recientes posibilidades de consolidación del IALA Centro América, en Nicaragua, el IALA Haití y el IALA Colombia (Vía Campesina, 2015). Particularmente relevante para la presente investigación es que el Campamento Latinoamericano de Jóvenes Rurales señalado anteriormente se realizó en la UNICAM SURI (Departamento de Ojo de Agua, Santiago del Estero), gestada comunitariamente en base al MOCASE-VC y el MNCI.

En suma, la construcción e implementación de una agenda pedagógica sobre prácticas agroecológicas en el MERCOSUR puede visualizarse como un campo que permitirá una mayor aproximación entre el bloque subregional y los actores sociales que han tomado distancia del proceso de integración ante la falta de identificación y reconocimiento. En este sentido, Deolinda Carrizo<sup>270271</sup> –MOCASE-MNCI-CLOC-VC- afirma que “resulta crucial salir de la mera denuncia e ir por lo propositivo, por el reconocimiento. La identidad cultural de los movimientos campesinos e indígenas tiene que verse”. Para tal propósito, tal como lo expresó Marlene Haydeé Sánchez Calero (REAFmercotur, 2021b), resulta indispensable generar espacios dirigidos a la formación agroecológica. Bajo esta óptica, la promoción de los IALAS, afirma la integrante de la CLOC-VC, resulta clave para subsanar la problemática en torno a la educación campesina e indígena.

En diciembre de 2017 se celebró la XXVII REAF en Florianópolis, Brasil. Allí, con el objetivo de responder a la recomendación nro. 02/11 (educación rural), la Comisión de Juventud Rural comunicó el acuerdo respecto a

“que las sesiones nacionales discutirán la construcción de un plan de mediano y largo plazo para los jóvenes de la REAF, con el apoyo de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) y Grupo de Investigadores de Políticas Públicas de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (GIPPAF). Para ello, se plantearon algunos temas para iniciar el diálogo en las sesiones nacionales: capacitaciones en incidencia política; propuesta y monitoreo de políticas públicas; elaboración de proyectos para acceder a fondos de financiamiento; y formación de formadores. Además, se acordó sobre la importancia de considerar el plan de capacitación que forma parte del tercer programa de género” (Villalba Clavijo & Viscay, 2019: 215).

Precisamente, en la entrevista para la tesis, Álvaro Ramos<sup>272</sup> destacó que “otro elemento importante que fortaleció a la REAF fue el intercambio de experiencias que se generó por el mutuo conocimiento, generando mucha transferencia de capacidades y conocimiento”. Por tanto, la articulación multisectorial promovida por la REAF se ve plasmada, en este caso, en la participación sostenida de la UNILA en las distintas ediciones de la REAF -que se depende del

---

<sup>269</sup> Espacio visitado en el marco del trabajo de campo para el presente trabajo.

<sup>270</sup> Canal Encuentro (2020, julio 1). Historias debidas IX: Deolinda Carrizo (capítulo 2). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tpFHVGEuuy0> (19/11/2020).

<sup>271</sup> El mes de febrero del año 2021 fue designada Directora de Género e Igualdad de la Dirección Nacional de Fortalecimiento y Apoyo a las Organizaciones de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena dependiente de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial de la Nación.

<sup>272</sup> Entrevista efectuada el 16/12/2019 al Especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo. Programa FIDA MERCOSUR CLAEH.

análisis de sus anexos correspondientes- así como por la creación de la GIPPAF en junio de 2016.

### **6.2.2. El Grupo de Investigadores sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar (GIPPAF) de la REAF MERCOSUR**

En el año 2014, en el marco de la XXI REAF, tuvo lugar un primer encuentro sobre Universidad y Políticas Públicas para la AFCI. La instancia permitió generar un espacio de aproximación e intercambio de visiones acerca del rol de las universidades en su interacción con los espacios de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas diferenciadas para la AFCI. La XXI REAF contó con la presencia, en la delegación argentina, de Arturo Cuellar (MNCI), Ángel Strappazon (MoCASE-MNCI – CLOC - VC), Marcos Vargas (MNCI) y Pedro Lunello (MNCI). A su vez, la UNILA<sup>273</sup> y el Foro de Universidades para la Agricultura Familiar de Argentina estuvieron presentes. Resulta destacable la exposición, durante el encuentro, de la experiencia desarrollada por la Universidad Campesina impulsada por el MNCI-VC en Santiago del Estero (Argentina) (REAF Acta N° 01/14).

En base al compromiso asumido en noviembre de 2015, en el ámbito de la XXIV REAF, se llevó a cabo la II Reunión sobre Universidades y Políticas Públicas para la AFCI a la cual asistieron Ángel Strappazon y Margarita Gómez, integrantes del MNCI-VC. Los principales ejes producto de los intercambios fueron: destacar la importancia de generar vínculos entre las Universidades y los espacios de diálogo conformados por las Secciones Naciones de la REAF; la propuesta de una III Reunión para profundizar los lineamientos planteados; organización de una Reunión Regional de América Latina y el Caribe de Universidades y Políticas Públicas para la AFCI y la solicitud de apoyo a la FAO para tal fin y, por último, la identificación de temas en los que las Universidades de la región podrían aportar a los objetivos de la REAF (REAF Acta N° 02/15).

En función de lo planteado, fue en el marco de la XXV REAF, realizada entre los días 13 y 17 de junio de 2016, el momento de creación de la GIPPAF. El último encuentro de dicha red, a diferencia de los precedentes, no contó con la participación de integrantes del MNCI-VC. En dicha reunión se acordó el objetivo central del Grupo, consistente en la investigación de carácter regional sobre políticas públicas específicas para la AFCI que contribuya al diálogo institucionalizado, fortaleciendo las capacidades tanto de gobierno como de las organizaciones del sector. Para ello, el GIPPAF estableció cinco espacios de análisis y producción de políticas públicas relativas al: acceso a financiamiento, crédito y seguros; fortalecimiento y acceso a servicios de ATER; acceso a Mercados, Sistemas de Abastecimiento y SAN y acceso a la Tierra, el Agua y demás recursos productivos (REAF Acta N° 01/16). Es importante remarcar

---

<sup>273</sup> Precisamente, en los años 2012 y 2014, tal como se señaló en el capítulo anterior, tuvo lugar el Segundo Curso Regional de Formación de Jóvenes Rurales. La Reunión fue propuesta por Argentina en el año 2011 y apoyada por Brasil en articulación con la Universidad Latinoamericana de Integración (UNILA) (González, 2020).

que al GIPPAF lo representan investigadores de los países que integran el MERCOSUR ampliado, continuando con la lógica imperante de la REAF<sup>274</sup>.

Frente al rol público de las Universidades en la materia bajo análisis, María Carolina Feito (2017) indica que uno de los antecedentes claves que promovieron la sanción de la Ley 27.118, y que demostró los alcances de la sinergia entre organizaciones y universidades, fue el debate desarrollado en el año 2014 en la Mesa Taller sobre la Ley Nacional de Agricultura Familiar, en el marco del Primer Congreso del Foro de Universidades. En este ámbito se trabajó en torno a tres ejes: contenidos necesarios y fundamentales que debe tener una ley nacional de Agricultura Familiar; condiciones de contexto a considerar así como los roles institucionales y competencias jurisdiccionales.

En suma, la consolidación y sostenimiento de una estructura interinstitucional resulta clave para la formulación e implementación de políticas públicas regionales diferenciadas para la AFCL.

Por tanto, coincidimos con Feito (2013) en que dicha articulación -a partir de la investigación- acción que le otorgue un lugar relevante a los gobiernos provinciales, municipales, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y las Universidades- no solo representa un punto de encuentro o de intercambio sino que permite generar una red estructural de políticas de Estado coordinadas en base al reconocimiento de los diversos actores.

### **6.3. EL MERCOSUR frente a nuevas configuraciones: entre lo coyuntural y lo estructural.**

*“La identidad se halla en la base de la problemática del desarrollo, pues el desarrollo solo es eficaz si descansa en la voluntad de cada comunidad y si expresa realmente la originalidad de una Nación”*  
**Salvador Cabral (2013: 146)**

*“En la cotidianidad de sociedades escindidas, dominan la escena los tiempos públicos; sólo son audibles las voces de las elites económicas, políticas y sindicales”*  
**Raúl Zibechi (2008: 85).**

En su libro “Revolución y crisis en el MERCOSUR: Historia, cultura y destino” Salvador Cabral (2013: 171) asume la relevancia de abrir paso a un proceso de reconocimiento y fortalecimiento de las renovadas identidades regionales. Destaca que “a partir del MERCOSUR, nuestras regiones culturales emergen y se vuelven a distinguir ya no solo por la trayectoria común, sino por su capacidad actual como productora de significaciones nuevas”. Para el autor la integración gestada desde y a partir del MERCOSUR debe construirse también desde los espacios “menores” de las regiones culturales existentes para dotar de sentido a las unidades estatales que se enfrentan a un proceso de rápida transformación.

Desde esta perspectiva, Porras (2007: 167) recupera el posicionamiento tradicional en torno al término región según el cual

---

<sup>274</sup> Como se desprende de los principales resultados y acuerdos alcanzados durante la III Reunión sobre Universidad y Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR (12 y 13 de junio de 2016), “el GIPAFF estará integrado por cinco (5) investigadores por cada uno de los países que integran el MERCOSUR [...]”.

“una condición fundamental para lograr un desarrollo regional uniforme y sostenido consiste en asegurar la colaboración de los gobiernos involucrados, la cual se verifica en la convergencia de políticas e, idealmente, en el establecimiento de un mecanismo que formule y aplique políticas explícitamente regionales”.

A pesar que la homogeneidad regional pareciera, a la luz del postulado tradicional, más determinante que las condiciones locales para ciertas áreas de políticas públicas, se esgrime que la vida intrarregional contemporánea ha sido resignificada en base a nuevos pilares, más allá de la homogeneidad del entorno geográfico-social y las relaciones intergubernamentales (Porras, 2007). Dicha situación se debe a la multiplicidad de actores intervinientes que despliegan redes horizontales –y *globales*- en lugar de jerárquicas (Hooghe & Blank, 1996 citado en Porras, 2007). Estos virajes han impactado e impactan en las estructuras de poder conformadas hacia el interior (fuerzas centrípetas) y exterior (fuerzas centrífugas) de los procesos de integración en la región.

En concordancia, Lautaro Viscay, en la entrevista llevada a cabo para esta tesis, identificó una de las principales consecuencias del predominio de la intergubernamentalidad y del interés nacional al momento de analizar la interacción en los espacios del MERCOSUR al afirmar que “las tensiones nacionales son llevadas al espacio regional en el marco de la extensión rural a dicho ámbito”. Afirmación que recupera el postulado de Closa, Castillo & Palestini (2016 citado en Sanahuja, 2019) puesto que las organizaciones internacionales no fracasan por sí solas; son sus Estados miembros quienes definen sus reglas y las hacen funcionar bien, o las empujan al bloqueo, inoperancia, parálisis o su desintegración.

El contexto se ha complejizado en la región debido al impacto de múltiples procesos señalados por Caetano & Pose (2020): la nueva realidad económica regional e internacional, el auge de los agronegocios –tal como se señalara anteriormente- y de su modelo extractivista, cambios ideológicos de alcances aún inciertos, la implosión de los regionalismos e intentos de desarrollar marcos de autonomía en el contexto global. Por tales motivos,

“parecen haber caducado las coaliciones “social-desarrollistas” presentes en varios países en el continente durante el “decenio dorado” (2004-2014), abriendo un ciclo más dentro de la larga historia de retracciones, combinadas con otras de expansión, de la integración en la región” (Calixtre y Barros, 2020 citado en Caetano & Pose, 2020: 5).

En esta tónica, el secretario técnico de la REAF en la entrevista enfatizó en que “es importante no vaciar la agenda en si misma atendiendo a la coyuntura de cada país. El estar cerca de los movimientos sociales ha permitido, traccionar, organizar las demandas”. Sin embargo, la REAF aún es “solo un nodo en la red de relaciones política que conforman el MERCOSUR”. Las restricciones institucionales dentro de las que se encuentra comprendida repercute en la “dificultad que enfrenta la REAF para influir de manera más decisiva en las discusiones comerciales y de política agrícola” (Niederle, 2016: 27). En ese sentido, Porcelli (2013: 75) señala que “los agentes actúan dentro de un contexto *institucional* [...] Sin embargo, al mismo tiempo, los agentes actúan *sobre* este contexto”.

Con respecto al involucramiento del MNCI en el proceso de integración subregional, el secretario técnico de la REAF señaló en la entrevista que “las diversas agendas tienen que ver con una cultura del hacer propia de las organizaciones y con la resistencia. Esto se corresponde

a un saber hacer, un saber interpretar”. Para el entrevistado, las agendas no deberían ser excluyentes sino complementarias. Viscay afirma que “hay que coinventarnos, oxigenar miradas”. Frente a ello, Surasky, en la entrevista realizada para la tesis, expresó que “cada organización que se queda afuera resta capacidad de lucha política”.

Por tanto, los países parte del MERCOSUR continúan enfrentándose a un doble desafío consistente en: por un lado, no haber consolidado su “densidad nacional”<sup>275</sup> en cuestiones como la cohesión social, encontrándose en una posición vulnerable en el contexto del modelo centro-periferia<sup>276</sup>, teniendo entre sí asimetrías profundas de dimensión y de nivel de desarrollo (Costa Lima, 2011). Frente a ello, Ferrer (2008) entiende que la integración social y el comportamiento de los liderazgos siguen siendo aspectos críticos para la conformación de condiciones endógenas que logren dar respuestas a los embates de la globalización; por otro lado, tal como lo afirma Surasky en la entrevista,

“la política tradicionalmente ha sido pensada como una máquina de generar consensos para poder avanzar. Hoy la política debería consistir en una máquina de encontrar soluciones para avanzar en el disenso. ¿Cómo hacemos para avanzar a pesar de las diferencias? De lo contrario el campo de acción se ve limitado en sus posibilidades. Muy presente en el campo de la cooperación, es clave. Pueden haber consensos en lo macro que se transforman en disensos en lo micro”.

Las instancias globales desafían la soberanía del Estado. Dicho escenario se refleja en los espacios de decisión y expectativas de los actores que actúan en los márgenes del Estado. Bouzas (2003), al momento de realizar un balance de la experiencia del MERCOSUR en segunda mitad de la década del noventa, enfatizaba en que el bloque subregional había provocado una gradual frustración sistémica de expectativas de actores claves. Por tanto, si se tienen en cuenta estos aspectos –de notoria actualidad–, se complejiza la posibilidad de construir una interacción sostenida en campos de actuación concretos entre movimientos transnacionales y procesos de integración enmarcados en una intergubernamentalidad que no cede.

Resulta necesario identificar las contradicciones de los procesos en la región que vinculan al territorio con las políticas públicas y con el desarrollo. Esta lógica sumada al inherente proceso histórico de primarización y reprimarización en la región, ha tenido como una de sus consecuencias la pérdida de soberanía alimentaria (Manzanal, 2017). Asimismo, la idea propuesta a partir del término *régimen alimentario neoliberal* consiste en que, al momento de analizar la promoción de la biotecnología agraria, se haga hincapié no solo en las corporaciones sino en los Estados nacionales (Otero, 2008, 2012; Otero, Pechlaner & Gurcan, 2013 citados en Lapegna, 2019; el destacado es nuestro) ya que si bien: “el Estado nacional puede oponerse a ciertas instituciones e ideas neoliberales globales, [...] hace poco por cambiar la neoliberalización de la agricultura a escala regional o provincial” (Lapegna, 2019: 226).

---

<sup>275</sup> Término utilizado por Aldo Ferrer (2007).

<sup>276</sup> Profundizado por lo que Malacalza & Tokatlian (25 de julio, 2021) denominan un *fenómeno estructural exógeno*, el cual se refiere a la incidencia e impactos en el devenir del MERCOSUR del aceleramiento de la redistribución de poder, influencia y prestigio a nivel global que tiene dos protagonistas centrales: Estados Unidos y China.

En el escenario regional, se despliegan tendencias estructurales globales -particularmente la creciente demanda internacional de alimentos- y regionales –la escasa participación de América Latina en las cadenas globales de valor- (Malacalza, 2020). Dicha escasez se funda en que:

“la especialización se centra en «cadenas cortas» (de pocos países) y de baja complejidad económica con escaso o nulo valor agregado, como las agroindustriales, en las que el grueso de las exportaciones lo constituyen bienes finales o intermedios que suelen ser consumidos en el país de destino, disminuyendo así la participación regional «aguas abajo» o en futuras exportaciones de los países que compran a la región” (Malacalza, 2020: 15).

Cabe resaltar que los enfoques predominantes en la etapa primigenia del MERCOSUR repelieron a las OAFCI que se han pronunciado, desde aquel entonces y hasta la actualidad, en contra de las políticas de liberalización, desregulación y privatización que conllevaron la redefinición de los modelos de desarrollo. Igualmente, en dicho contexto, tal como destaca Manzanal (2017), el Estado comenzó a delegar las propuestas e implementación de las cuestiones sociales en los gobiernos locales, provinciales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organizaciones de base.

Si bien aquí se refleja la relevancia y centralidad que adquirió el territorio, el problema continúa radicando en que “no se visualiza (o mejor se oculta) que el territorio es poder. La concepción que el territorio se disputa, que el territorio es territorialidad, es ejercicio de poder queda velada” (Manzanal, 2017: 13). En atención a lo señalado, aún teniendo en consideración las políticas públicas diferenciadas implementadas en los países parte del MERCOSUR –es preciso recordar ejemplos en torno a los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar así como, en el caso de Argentina, la sanción de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (2014)-, en lugar de una política de Desarrollo Rural se ha establecido, por parte de los países de la región, una sumatoria de ofertas especializadas (Manzanal, 2009 citado en Manzanal, 2017).

Dicha sumatoria –y por momentos, dispersión-, desde una lectura regional, explicita la escasa intersección entre la agenda de la integración y las agendas de políticas nacionales. En relación a la idea anterior, da Motta Veiga (2003) indicaba que, más allá de ser un proceso eminentemente evolutivo, el MERCOSUR se encuentra preso de condiciones ambientales desfavorables, particularmente referidas a la ausencia de reglas para producir reglas. Por lo cual, se observa cómo lógicas coyunturales propias de los gobiernos -sin desconocer los impactos de factores estructurales exógenos y endógenos- permean e impactan negativamente en la faz regional y su marco político-institucional. Dicho mapa de situación ha sido advertido por los actores sociales que han sabido identificar los periodos de mayor y menor receptividad de sus demandas y aportes en la escena subregional.

En suma, si bien se ha producido una erosión multisentidos generalizada del MERCOSUR en su devenir histórico, a su vez se han gestado y fortalecido espacios dentro del bloque que permiten visualizar un horizonte de posibilidad relativa a la construcción de gobernanza regional, que incluya a los diversos actores –gubernamentales y sociales- de la región. Los nuevos escenarios promovidos en los inicios del presente siglo le han otorgado al MERCOSUR una resignificación de sus propósitos, vinculados –en su inicio- exclusivamente con la dimensión económica-

comercial. Los nuevos enfoques conectados con la gobernanza de los sistemas alimentarios han permitido pensar otras maneras de hacer<sup>277</sup>, generar y materializar integración, cada vez más ligadas a la acción y relacionadas, como lo señala Stuhldreher (2018), con un cambio respecto a la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad. En este pasaje de la retórica integracionista a los hechos concretos, las OAFCI pese a poseer capacidad de iniciativa dentro del bloque aún no tienen la necesaria incidencia en marcos de negociación *-decisión-makers*<sup>278</sup>-, en instancias de interlocución. Una ejemplificación de tales consideraciones lo representa tanto la ausencia de pretensiones estructurales de las OAFCI en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación (ADA) MERCOSUR –UE como el estancamiento de propuestas relativas a una Política Agrícola Común, con una intervención activa por parte de las OAFCI, como es el caso de la reciente proposición de un Plan Safra Regional de la Agricultura Familiar.

En base a los señalamientos precedentes, se ha producido una pérdida de nitidez por parte de las OAFCI respecto a la identificación de beneficios que trae aparejado su participación sostenida en el MERCOSUR basada, a su vez, en la inflación de la agenda y el involucramiento de ciertas temáticas excesivamente técnicas. Tal como afirma Grugel (2008), el MERCOSUR se ha convertido en un espacio de movilización al cual acceden un grupo mínimo de organizaciones. A su vez, si bien se han dado –tal como se refleja en esta tesis- situaciones con contenidos contradictorios en los diversos espacios y entre distintos actores sociales, la dinámica impuesta desde la faz gubernamental ha carecido de un contenido constructivo. En este sentido, “da la impresión que, a veces, los presidentes de cada país no coinciden en qué tipo de MERCOSUR quieren construir” (Cabral, 2013: 195) al margen de la retórica integracionista.

Desde el plano de las organizaciones sociales de base, la (dis)continuidad en los espacios de participación del bloque obedece no solo a fragilidades estructurales del MERCOSUR sino a reivindicaciones y fricciones propias que, dependiendo el momento, se reflejan en el ámbito local, nacional, regional o global. Tal como se desprende del análisis realizado en el presente trabajo, el posicionamiento de las OAFCI, particularmente las que se encuentran nucleadas en la CLOC-VC, respecto al MERCOSUR no se asocia a decisiones definitivas debido a que -hasta la actualidad- no lo perciben como el marco primario y prioritario para realizar sus intervenciones e incluir sus demandas y aportes. Con ello se quiere significar que la sociedad civil regional interactúa simultáneamente en marco formales e informales (redes transnacionales) de participación dada existencia de agendas paralelas.

Por tanto, se reflejan dos concepciones que Pablo Lapegna (2019: 168)<sup>279</sup> establece para explicar el proceso de desmovilización de los movimientos sociales, especialmente los

---

<sup>277</sup> Si bien Holloway (2010) le otorga otra dimensión al *movimiento del hacer*, es oportuna su recuperación para comprender la medida de la contribución de la experiencia de los movimientos colectivos y la oposición a su fragmentación en marcos de integración multidimensional.

<sup>278</sup> Véase Grugel (2008). Espacios tales como la REAF se han visto circunscriptos a la posibilidad de concreción de instrumentos específicos para ampliar la cooperación comercial en la AFCI generando vías alternativas de integración a partir de la cooperación en programas de compras públicas, estímulo al asociativismo y cooperativismo y creación de los “sellos” de la agricultura familiar entre otros ejemplos (Niederle, 2016).

<sup>279</sup> Para un análisis pormenorizado de las diferentes escalas políticas y sus implicancias para los líderes campesinos, bases y gobiernos en el período 2004-2013, véase capítulo 4 de Lapegna (2019). Al momento de ahondar en los alcances de la presión dual referida por Lapegna, se torna especialmente relevante su abordaje respecto a las expectativas de reciprocidad generadas entre los sectores populares y la red clientelar.

movimientos campesinos e indígenas, a saber: “presión dual” y “reconocimiento institucional”. En concreto, en el transcurso del trabajo se ha identificado la convivencia de presiones *desde arriba y desde abajo* –en términos de demandas de miembros así como la vinculación con aliados políticos- hacia el interior de las OAFCI, en este caso el MNCI-VC con el denominado reconocimiento institucional adquirido tanto en el ámbito nacional como subregional. No obstante, en base a una lectura sostenida en los postulados de Lapegna, se evidenció que la ventana de oportunidades representada por MERCOSUR generó fricciones hacia el interior de ciertos movimientos sociales basadas, lógicamente, en el mismo origen contradictorio del proceso de integración al que alude Diego Montón en la entrevista realizada para esta tesis. Asimismo, como expresa Lapegna (2019) el involucramiento y alianzas de movimientos sociales con gobiernos en el marco del “giro a la izquierda” en la región América Latina los enfrentó con la denominada “paradoja de la colaboración” posibilitando el acceso continuo al sistema político institucional, principalmente a los espacios de diseño de políticas públicas (Coy & Hedeem, 2005 citado en Lapegna, 2019: 233).

En la actualidad al MERCOSUR, respecto su vínculo con las OAFCI, se le presentan desafíos - que se incorporan a los retos señalados en los apartados precedentes-: por un lado, el acompañamiento de la denominada transición agroecológica iniciada en algunos países integrantes del bloque con la previa consolidación del proceso de diseño e implementación de políticas públicas regionales diferenciadas referidas a la soberanía alimentaria; por otro lado, profundizar la promoción de un proceso de traducción de las necesidades planteadas por las OAFCI que actúen de vasos comunicantes multinivel evitando la “institucionalización de la agenda” como lo especifica Niederle (2016). No obstante, a partir de un esquema de gobernanza regional, las OAFCI estarían en condiciones de proceder en dirección complementaria respecto a dicho proceso de traducción. El involucramiento de los actores sociales en el proceso de integración MERCOSUR requiere el involucramiento de espacios que forjen la construcción y reconstrucción de una identidad regional basada en condiciones comunes (identidad sin tierra, identidad campesina, identidad de género, identidad étnica, etc.), aspecto que hasta el momento no se materializó.

Frente al impulso de una «identidad en construcción» que provendría de la institucionalidad del MERCOSUR, según Amalia Stuhldreher (2012: 198) “la misma sería reapropiada desde lo regional-nacional para ser reconducido a las instancias nacionales donde se materializa una horizontalidad intrasocial que devendría intersocial y proporcionaría eventualmente insumos para el desarrollo de una identidad regional”<sup>280</sup>.

En efecto, frente a esquemas de desarrollo regional enmarcados en la modernidad –en última instancia, la cuestión nodal presente en todo proceso de integración y las disputas hacia su interior-, cabe pensar en modos de reconversión por parte de los actores sociales intervinientes en las distintas escalas. De esta manera, Escobar (2010: 188) propone que los movimientos sociales –así como los diseñadores de políticas y los académicos que estudian a estos actores- deben tener en tensión tres procesos y proyectos políticos co-existentes:

---

<sup>280</sup> Reflexión recuperada del Capítulo I de la tesis.

“el *desarrollo alternativo*, enfocado en la seguridad alimentaria, la satisfacción de las necesidades básicas y el bienestar de la población; *modernidades alternativas*, construidas sobre las contra-tendencias provocadas sobre las intervenciones del desarrollo por grupos locales y hacia la confrontación de diseños globales; y las *alternativas a la modernidad*, como un proyecto más radical y visionario de redefinir y reconstruir mundos locales y regionales desde la perspectiva de las prácticas de la diferencia cultural, económica y ecológica, siguiendo una lógica de la red y en contextos de poder”.

### **Consideraciones parciales**

En este capítulo se propuso reflejar las fortalezas y tensiones de la relación entre los espacios de integración regional, fundamentalmente MERCOSUR, y los actores sociales involucrados en ellos.

Así, se recuperaron aportes vinculados a la importancia del lugar, de la experiencia y la construcción de territorios-red en torno a la gestión de políticas alimentarias sostenibles por parte de la sociedad civil organizada así como por los movimientos campesinos e indígenas. En base a dichas consideraciones, se identificaron distancias estructurales y coyunturales entre estos últimos y el MERCOSUR. Ello obedece al predominio de espacios para los gobiernos en detrimento de espacios destinados a los actores sociales, movimientos campesinos e indígenas en particular, como gestores de políticas públicas diferenciados y no como meros asistidos.

Al ser el problema del MERCOSUR, en el sentido expuesto, eminentemente cultural y político - más allá de las dimensiones institucional y económica señaladas anteriormente- se ha evidenciado en el transcurso del trabajo de investigación un desacople entre la fundamentación de las acciones por parte del bloque subregional y sus motivaciones generando un proceso de deslegitimación del proyecto en general y de su agenda en particular. De igual modo, este proceso gestado desde el bloque ha sido acompañado por carencias de propuestas coordinadas desde los movimientos campesinos e indígenas en razón de dificultades inherentes a dichos actores sociales.

En torno al dilema de la incidencia analizado, cabe remarcar que la baja capacidad de vinculación entre actores sociales –particularmente las OAFCI-CLOC-VC- y los actores gubernamentales se ha debido, en el período analizado, por un lado, al posicionamiento primigenio del MERCOSUR y por otro lado, a la elitización hacia el interior de la estructura político-institucional del bloque subregional, cristalizando estructuras jerárquicas y alejando la posibilidad de generar condiciones para fortalecer la participación ciudadana en proyectos conjuntos.

No obstante, desde espacios como la REAF se ha entendido como necesario la transversalización de la cuestión alimentaria con pertinencia cultural y una redefinición del paradigma de producción y consumo. Por lo cual, la formulación y ejecución de políticas públicas regionales diferenciadas en torno a la soberanía alimentaria, en el marco de una transición agroecológica, debe situarse en el plano, ya no de la mera representación, del reconocimiento de todos los actores intervinientes, sin imposiciones desde el poder más institucional, otro de los obstáculos que ha distanciado a OAFCI tales como el MNCI-CLOC-VC del MERCOSUR. Al respecto, el representante del MNCI entrevistado para esta tesis

reafirmó que para ser parte de un proceso de integración y/o concertación regional la subordinación no puede ser uno de los fundamentos.

Por último, frente a la frustración sistémica presente en el análisis del bloque en relación al tema propuesto en el presente trabajo, se busca revertir perspectivas a partir de resignificación de la vida intrarregional sostenida en una agenda pedagógica que posibilite y promueva la formación de jóvenes acerca del rol de la agroecología en los sistemas alimentarios en la actualidad y sus alcances.

## PARTE IV

### CONCLUSIONES

En este apartado se incorporan conclusiones a las que se han arribado durante el proceso de tesis, a partir de la búsqueda de respuestas a la hipótesis presentada, según la cual los movimientos sociales campesinos e indígenas, parte de la CLOC-Vía Campesina, de los países del MERCOSUR –particularmente el MNCI (Argentina)- no han adoptado una estrategia conjunta a fin de promover políticas públicas subregionales diferenciadas en pos de lograr la materialización de la soberanía alimentaria en el periodo 2007– 2017, a partir del robustecimiento conceptual adquirido por dicho término en la Declaración de Nyélény (2007).

Frente a dicho planteo, se identificaron distintas etapas del proceso de integración MERCOSUR que presentaron rasgos estructurales así como elementos coyunturales que han permeado el proceso, brindando los contornos de análisis de las fuerzas centrípetas y centrífugas intervinientes, sus dinámicas y tensiones. Asimismo, se indagó en los aspectos inherentes a las OAFCI y sus lógicas al momento de gestionar las demandas hacia el interior de las organizaciones y desde éstas hacia otros actores y espacios, partiendo de la premisa que si bien los aspectos económicos y comerciales han manejado los tiempos de la integración, la dimensión humana es la que sostiene dichos proyectos. Al colocar el foco en que los espacios, como sistemas de valores, se transforman, siendo los territorios-acción formas conscientes de dichos espacios, se prestó especial atención a cómo estos movimientos han impactado en el bloque subregional, dinamizando sus lecturas.

En la región se identifican territorios –ámbitos de identidad política- socialmente segmentados. Frente a este escenario, se plantea, como contrapeso, la generación de territorios-comunitarios a partir de los cuales las personas que los habitan, en su dimensión individual y colectiva – OAFCI-, contrarresten lógicas de imposición por parte de los actores hegemónicos que reproducen el sistema colonial sin colonias. Así, en pos de una autonomía de lo local –de territorios múltiples con una heterogeneidad negada y despojados sistemáticamente de su identidad- la tensión esencial se presenta en torno a la direccionalidad de las formas de plantear y gestionar las demandas de los sectores históricamente marginalizados ante “lo estatal”. Aquella consiste en: por un lado, una dirección *top down* y, por otro lado, una dirección *bottom up*. En la subregión, la línea de gestión de demandas –pese a las particularidades señaladas por país en el transcurso del trabajo-, en los temas vinculados a los agricultores familiares, campesinos e indígenas, se ha fundado en una direccionalidad de arriba hacia abajo (*bottom up*). Este esquema de demanda invertida reafirma que “[...] la política, que debía mediar entre las ideologías y las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, ha renunciado a esta función” (De Sousa Santos, 2020: 31).

El marco analítico definido para esta tesis posibilitó la comprensión de los obstáculos presentes en el MERCOSUR respecto a los espacios de participación habilitados para los actores sociales, dado que el bloque subregional ha tenido como rasgo trascendental, y aún vigente, la intergubernamentalidad. De hecho, en la tesis se recuperan reflexiones de personas vinculadas

al bloque de integración, a partir de las entrevistas realizadas, en donde remarcan que los distintos mecanismos que permitieron una mayor inclusión de los actores sociales en el proceso –tales como la REAF o las Cumbres Sociales- no dejan de ser espacios pensados y conformados desde y para los gobiernos –focalizados en los Ministerios y Secretarías-. Igualmente, cabe aclarar que la temática que abordaría la REAF, una vez creada, fue establecida por las OAFCI, no por los gobiernos.

Esta sujeción anclada en lo estatal y su organización, acompañada del viraje político-ideológico, fundamentalmente durante la segunda década del presente siglo, a raíz de los cambios de gobierno en los países parte del MERCOSUR, ha impactado en la intensidad de la interpelación del proceso de integración en los agricultores familiares, campesinos e indígenas y en la deslegitimación de las propuestas trabajadas, fundamentalmente, en las Secciones Nacionales –base del proceso de la REAF-. En concreto, de las once Declaraciones, Informes y Conclusiones elaborados por los grupos de trabajo en el marco de las Cumbres Sociales en el período 2006-2016 sobre los ejes de la presente tesis, ocho se plasmaron entre 2006-2011. Asimismo, solo en tres Declaraciones de Cumbres Sociales realizadas entre el año de la Declaración de Nyéléni (2007) y 2016 se hizo referencia a temas abordados en la tesis, tales como: AFICI, reforma agraria, desarrollo rural, seguridad y soberanía alimentaria. A su vez, en dos Declaraciones de las tres señaladas se hace alusión a los pueblos indígenas.

Como se señalara en la tesis, aunque el espacio promovido por las Cumbres Sociales haya incluido ejes cruciales en la agenda mercosureña ligados a la seguridad y soberanía alimentaria en sus primeros diez años –fundamentalmente por la asistencia de la UPS-, a partir de la XX Cumbre Social del MERCOSUR (1 de julio de 2016) se identificó una reducción significativa de los participantes –de 200 movimientos y organizaciones sociales presentes en la Cumbre inmediatamente anterior a 110 aproximadamente- así como de temas abordados dado que los cambios de gobiernos en los países de la región provocó que los intercambios sostenidos en las Cumbres siguientes se circunscribiera a los impactos de la oleada conservadora. A su vez, Daguerre & van Rompeay en el año 2011 ya planteaban los límites estructurales de este mecanismo de participación: el peligro de volverse rutinarias; sin relación con procesos decisivos, solo con marcos declarativos, y los costos que conlleva, excediendo dichos procesos y recursos las posibilidades reales de las OAFCI, y, en ocasiones, hasta de los gobiernos para implementar lo consensuado en las diversas Cumbres.

En cuanto a la REAF, en el período 2007-2017 (VII a XXVII REAF) analizado en la presente tesis se reflejó una participación relevante de los actores sociales (1038 frente a los 1187 actores gubernamentales), cabe esbozar dos observaciones: por un lado, la participación de dichos actores fue especialmente significativa en los años 2008 y 2009 (X a XII REAF), y por otro lado, en la sistematización de los actores sociales no solo se tuvo como referencia a las OAFCI sino a las federaciones agrarias, universidades, etc. A su vez, se ha destacado en los capítulos de la tesis la baja intensidad en la participación de las OAFCI-CLOC-VC, con falta de articulación de propuestas.

Como contrapartida, se estima que la participación de todos los actores (sociales y gubernamentales) debe ser un medio y un fin de todo proyecto de integración regional. En este sentido, se ha afirmado en la tesis que la REAF, pese a representar un espacio de los gobiernos

–las posiciones que construyen los países son posiciones que elaboran los gobiernos-, ha procurado a fortalecer la democracia participativa intrabloque, incluyendo en forma activa a los miembros asociados del MERCOSUR. Una nueva muestra de vigencia de la REAF para los gobiernos ha sido la reciente designación de un coordinador nacional de la REAF por parte de Bolivia.

Para ello, siendo una necesidad la renovación de la cultura política en los países parte del MERCOSUR, es preciso velar por los particularismos, lo cual no menoscaba la construcción de una identidad compartida acerca del sentido último del proceso de integración bajo análisis. El dinamismo de escala comunitaria/local-nacional-regional-global no es unidireccional. Dado que el MERCOSUR ha sido, en términos de gestión, la caja de resonancia de ciertas realidades nacionales, también ha sabido representar una plataforma de negociación y reforzamiento de autonomía frente a actores externos. Razón por la cual, la construcción de interacción entre los agentes y las estructuras debe ser promovida por todas las partes involucradas.

En un marco de reformulación del internacionalismo a partir de la solidaridad global sostenida por redes con intereses comunes, MERCOSUR, como sistema sociocultural, se ha visto alcanzado por nuevas gramáticas reivindicativas de los particularismos, de los saberes transmitidos, de las territorialidades construidas. Por tanto, el bloque subregional no solo está llamado a asumir su principal desafío desde su origen, relativo a la concreción de un modo de pensarse como proyecto, sino que debe redefinirse en un contexto de dinámicas contradictorias a partir de la colisión continua tanto de fuerzas centrípetas como centrífugas así como por la incidencia creciente de movimientos contrahegemónicos que, en referencia a los casos analizados, proponen materializar la autonomía y la sostenibilidad en los sistemas alimentarios frente al avance de la agroindustria.

Como se ha afirmado, MERCOSUR identificó la inclusión de los movimientos sociales al bloque como un componente estratégico de la integración con el fin de generar un MERCOSUR más cercano a los ciudadanos de los países parte, convirtiéndolos en protagonistas en lugar de meros espectadores. Pese a elemento formal señalado, en términos sustantivos la lógica sostenida entre el MERCOSUR –a partir de su relanzamiento- y los movimientos sociales ha sido un claro ejemplo de demanda invertida en la cual dichos movimientos: por un lado, no acceden a espacios de decisión sino de concertación/diálogo y por otro lado, los gobiernos siguen siendo los articuladores excluyentes de los espacios destinados a la interacción mencionada, en los que se incorpora un foco de tensión frente a las OAFCI debido a la participación predominante de actores paraestatales.

La búsqueda y valoración de las experiencias de los actores sociales por parte de los procesos de integración debieran fundarse en un reconocimiento mutuo entre estos actores y los actores gubernamentales. Mientras dichos rasgos no estén presentes, no habrá posibilidad de generar capacidades reales de gestión de políticas públicas alimentarias regionales diferenciadas con pertinencia cultural.

Al mismo tiempo, los espacios generados hacia el interior del bloque subregional destinados a gestionar y concertar políticas alimentarias se han desarrollado en el marco de la superestructura propuesta por MERCOSUR, razón por la cual se ha priorizado la preeminencia de los gobiernos

de los países partes. La resistencia a compartir el control del proceso de integración ha implicado una tensión entre el nivel de receptividad y las expectativas en torno a las agendas abordadas en espacios de diálogo político tal como la COPROFAM (actor regional importante) –en relación a su objetivo principal de incidir en la formulación y armonización de políticas públicas para la AFCI en los países miembros del MERCOSUR ampliado-, la REAF o incluso los intercambios generados en las Cumbres Sociales. Pese a que el primero de los espacios mencionados ha buscado desafiar el andamiaje burocrático<sup>281</sup> del bloque, logrando cierta receptividad en las OAFCI, los continuos redireccionamientos de la política interna y exterior en relación al modelo de agricultura a implementar en los países provocaron un zigzagueante posicionamiento de los Estados respecto a la política de tierras, uno de los eslabones claves que le dan contenido a la soberanía alimentaria. Precisamente, Anderson Amaro, Coordinador Político Internacional de la CLOC-VC, afirmó –en calidad de invitado- en un seminario organizado por la REAF que “no es posible producir alimentos si no tenemos acceso a la tierra”. En segundo lugar Amaro remarcó como necesaria el diseño y establecimiento de políticas de fomento, fundamentalmente en lo relativo al acceso de crédito. Dichos logros deberán contar, según las palabras del coordinador político de la CLOC, con el interés por parte de los gobiernos de la región (REAFmercosur, 2021a).

Por su parte, Viscay, en la entrevista para la tesis, denominaba a la gestión realizada por la REAF, en el transcurso de su historia, como una *burocracia saludable*. De igual modo, recuperando la función dada por el GMC a la REAF, dicha Reunión no tiene prerrogativa decisoria sino que está destinada a nutrir el diálogo, dado su carácter de órgano asesor del Mercosur lo cual, con el tiempo, ha conllevado a la frustración de expectativas por parte de las OAFCI dado el carácter propositivo de la REAF. Al mismo tiempo, las resoluciones y recomendaciones del GMC en lo relativo a la cuestión alimentaria, producto del trabajo realizado por los Subgrupos de Trabajo – en especial los SGTN nro. 6 y 8 –, Grupos Ad Hoc y las Reuniones Especializadas correspondientes, han tenido una mesurada recepción en el CMC, órgano que en el período 2007-2017 elaboró cuatro decisiones y seis recomendaciones al respecto.

En base a lo referido, fundamentalmente, en el Capítulo 2 de la tesis, cabe resaltar que en la Declaración de la Cumbre de los Pueblos del Sur (28 y 29 de junio de 2007) se plasmó la posición de las organizaciones sociales condenando “la persistencia del modelo productivo que las políticas neoliberales han venido implementando en la región” sentenciando que el MERCOSUR, pese a su potencial, no ha cubierto las expectativas de transformación de las condiciones de vida de los habitantes de la subregión. A su vez, el modelo de producción imperante ha agravado la degradación medioambiental y ha ampliado las brechas de exclusión y desigualdad de la población. En concordancia, no se produjo una correlación entre el plano discursivo de los gobiernos de la subregión, particularmente durante el denominado “giro a la izquierda” en América Latina, y el plano fáctico traducido en el modelo de agricultura promovida hacia el interior de los países miembros del MERCOSUR, intensificando la

---

<sup>281</sup> Resulta importante señalar que mediante la Decisión nro. 19/19 el CMC estableció un Plan de Acción de revisión de la estructura institucional de MERCOSUR (2020-2021) con el propósito de evitar la ramificación excesiva del organigrama del bloque, eliminar la duplicación de esfuerzos y hacer más eficiente la estructura interna de los foros dependientes de los órganos decisorios, a partir de la evaluación de su adecuación.

implementación de la agricultura comercial transgénica y, por ende, el predominio de la cultura del agronegocio en desmedro de la AFCI, en base al modelo exportador de los países que lo integran, promoviendo como protagonista de dicho proceso a la biotecnología moderna<sup>282</sup>. Ello se debió principalmente a la proyección de China<sup>283</sup>. Sin embargo, es oportuno reconocer que el proceso de (re)validación y superposición de los dos modelos de agricultura durante el período 2007-2017, más allá del predominio señalado, ha sido producto de una falta de definición de una matriz alimentaria, reflejada en la ausencia de correlación mencionada.

Las OAFCI nucleadas en movimientos transnacionales, enmarcados en corrientes de solidaridad global, consideran, según lo que se desprende de las entrevistas realizadas para esta tesis, que la integración regional no debería recrear hegemonías producidas desde el interior de los Estados. Frente a ello, no se ha advertido un empoderamiento institucional de dichas organizaciones dentro del MERCOSUR, pese a haber incluido temas a la agenda de sus órganos especializados relativos a la cuestión alimentaria con perspectiva campesina e indígena. Al respecto, un ejemplo es la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (RAPIM) analizada en el capítulo VI de la tesis. La creación de más instituciones no necesariamente conlleva mayor calidad institucional, ya que esta última se relaciona con la efectiva escucha y rendición de cuentas al momento de diseñar, implementar políticas públicas y establecer mecanismos de seguimientos de las mismas.

De igual modo, a la disgregación entre la cúpula y las bases que erosiona el proceso de integración, se le debe añadir que las agendas de ciertos movimientos campesinos e indígenas son propias y han sido construidas en forma previa al relanzamiento del MERCOSUR. En la entrevista realizada a Miguel Gómez y a Diego Montón se refleja una distancia sustantiva entre las OAFCI y el MERCOSUR a raíz del contexto neoliberal el cual permeó el bloque subregional. Frente a este distanciamiento originario, que no logró subsanarse hasta la actualidad, el caso MNCI fue particular ya que heredó un proceso acumulado en el marco de la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores de Agricultura Familiar motivada por militantes de la Ligas Agrarias, académicos y sectores de la Federación Agraria. De acuerdo con el testimonio de Diego Montón, citado oportunamente en la tesis, se resalta que:

“que la gestación y origen del MNCI fue en contraposición a las intenciones primigenias del MERCOSUR. En ambas propuestas, desde su nacimiento, se ha reflejado dos paradigmas distintos acerca del sentido y alcances de la agricultura familiar. Aún así, uno de los representantes del MNCI reconoce que algunos movimientos sociales detectaron en el espacio del MERCOSUR una oportunidad”.

Si bien el bloque subregional ha sido la caja de resonancia de demandas presentes en los países partes, no fue la vía institucional elegida por ciertos actores sociales para el tratamiento de sus iniciativas. Igualmente, en los casos en que demandas vinculadas a la cuestión alimentaria han sido presentadas y trabajadas intrabloque, los actores sociales han expresado una escasa capacidad de seguimiento de las decisiones generadas desde el MERCOSUR en dirección a la agricultura familiar, campesina e indígena al margen de los instrumentos generados desde su

---

<sup>282</sup> Para un análisis pormenorizado de la vinculación entre el MERCOSUR y el IICA véase acápite 3.3. de la presente tesis.

<sup>283</sup> Véase Capítulo IV de la tesis y el análisis realizado por Malacalza & Tokatlian (2021) en torno al *fenómeno estructural exógeno*.

seno (ej. el FAF y el RENAFA). Particularmente, el RENAFA como instrumento se ha visto afectado por dos motivos: en primer lugar, el bajo índice de agricultores familiares que han accedido al registro; en segundo lugar, la diversidad de criterios aún vigentes acerca del concepto agricultura familiar, tomando distancia, en ciertos casos, de los parámetros plasmados en la Res. GMC nro. 25/07. El segundo motivo indicado es producto de la falta de definición expresada anteriormente. En relación a Argentina, la modificación respecto a la inscripción en el RENAFA, al separar el registro de agricultores familiares individuales del correspondiente a las organizaciones (RENOAF), complejizó la situación, ya que desde los principales OAFCI, entre ellas el MNCI, se apunta a que dicho desglose viola el espíritu de la Ley 27.118 a raíz que no se reconoce principios rectores de la misma tales como lo comunitario/asociativo de la actividad. El panorama contemplado se encuentra agravado por la invisibilidad estadística, a nivel nacional y subregional, provocada por la no consideración de la diversidad de agentes intervinientes hacia el interior OAFCI, optando por generar bases de datos que reúnan dicha diversidad bajo el título agricultores familiares u organizaciones de la agricultura familiar.

Lo mencionado en los apartados anteriores ha provocado poca credibilidad por parte de los actores sociales respecto al proceso de integración MERCOSUR generando, por ende, la deslegitimación de sus mecanismos de participación así como de su agenda. En última instancia, puede afirmarse, que el problema de MERCOSUR no es institucional sino que es eminentemente cultural y político. La baja capacidad de vinculación del MERCOSUR con las bases –dentro de las cuales se sitúan las OAFCI-, fundada en un enfoque gubernamental y sectorial, ha convertido el dilema de la incidencia en una realidad. Se ha constatado que las políticas sectoriales no son suficientes si no están acompañadas por condiciones estructurales direccionadas hacia la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. En el sentido expuesto, el predominio de espacios destinados a actores gubernamentales ocasionó una elitización de la participación ciudadana.

La nueva gramática establecida por el MERCOSUR a comienzos de siglo así como el cambio de perspectiva de sus órganos en relación al medio rural, en un plano general, y la cuestión alimentaria, en particular, ha estado igualmente condicionada por la coyuntura, produciendo una frustración sistemática. A ello debe sumarse, en este caso, la carencia de propuestas por parte de OAFCI mencionada en la tesis, provocada por identificación de espacios continentales y globales extra MERCOSUR que han sabido desplegar procesos de traducción de sus necesidades, además de la cuestión presupuestaria de las organizaciones que provoca la selección de determinados mecanismos por sobre otros. En dichos espacios –ej. FAO, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, entre otros- se ha observado, una lógica particular de negociación –con un papel activo de las OAFCI-VC, especialmente las integrantes de Vía Campesina Europa- que pudiera significar un aprendizaje para el bloque subregional, obteniéndose consensos en los ejes claves relativos a la soberanía alimentaria. A partir de las entrevistas para la tesis no solo se corrobora la situación señalada en este apartado, sino que se complementa con dos consideraciones: por un lado, la participación de las OAFCI es considerada un costo para los gobiernos, y por otro lado, se considera que profundizar el abordaje de las demandas de aquellas significaría una caja de Pandora hacia el interior de los países parte del MERCOSUR, que en lugar de un espacio de consolidación del diálogo, se gestaría más frentes de conflictos ante la falta de respuestas de los encargados de elaborar,

implementar y realizar el seguimiento de las políticas públicas diferenciadas en materia alimentaria.

Visto de esta forma, la investigación procuró indagar en los motivos por los cuales las OAFCI nucleadas en la CLOC-VC, dada su dinámica multiescalar y su representatividad global, priorizaron el marco global en detrimento del escenario subregional para plantear y articular sus demandas a partir del fortalecimiento del término soberanía alimentaria y las dimensiones a las que da lugar. Tal como se ha referido en el transcurso de la tesis, hasta el año 2017 solo 3 de las OAFCI parte de la CLOC-VC participaron de las Cumbres Sociales del MERCOSUR. Asimismo, dichas OAFCI no se involucraron con las experiencias de intercambio coordinadas por el PMSS. El escaso intercambio entre la Vía Campesina y el bloque subregional fue reafirmado en las entrevistas realizadas a funcionarios claves.

Sin embargo, en el año 2015 los espacios del MERCOSUR destinados al análisis de la agricultura familiar en la subregión y a la formulación de políticas públicas diferenciadas en materia alimentaria se comprometieron con las DVGT, consideradas, desde la REAF, como un instrumento crucial para generar una nueva gobernanza internacional alimentaria. La última mención cobró especial relevancia para la presente investigación ya que las DVGT y su implementación ha representado un núcleo de posibles entendimientos entre el bloque y la Vía Campesina, aún más si se tiene en cuenta la concentración de tierra presente en los países parte del MERCOSUR que oscila entre medio alta a muy alta así como el estado de situación de la región respecto a la producción de soja -plasmada en el capítulo IV de la tesis-. En el capítulo mencionado se resaltó, a partir de datos proporcionados por Oxfam, que del total de tierra cultivada en los países parte del MERCOSUR, el 53,75% (en promedio) se destina a la soja.

La Vía Campesina considera a la integración regional como un importante factor de estabilidad de los mercados pero entiende, como se mencionara anteriormente, que los procesos de integración no debieran recrear hegemonías. En la tesis se ha plasmado cómo temas relativos a género, juventud rural, soberanía alimentaria y agroecología han sido incorporados a la agenda de REAF producto del impulso, entre otros, del MNCI-VC, pero sin asumir las OAFCI-CLOC-VC una estrategia conjunta a fin de promover políticas públicas subregionales en pos de lograr la materialización de la soberanía alimentaria en el período 2007-2017. Cabe resaltar la ausencia del MST-VC (Brasil) en la REAF teniendo en cuenta su representatividad y alcance de actuación.

Por lo que se refiere a desafíos y proyecciones de la temática analizada en las agendas de investigación, a continuación se plantean ciertos aspectos a tener en cuenta:

En primer lugar, se torna necesario un cambio estructural profundo. En este sentido, las OAFCI, en sus distintas participaciones a nivel nacional y regional, han enfatizado en la necesidad de elaborar políticas públicas diferenciadas gestadas desde la base en pos de recuperar la cadena agroalimentaria en todas sus etapas. Para ello, no resulta suficiente generar condiciones desde el bloque subregional si en dichos espacios las OAFCI siguen sin tener poder de decisión. Según la CLOC (FIDA, 2020), se necesita un mayor apoyo de la COPROFAM para mejorar el acceso de los pequeños productores a los mercados. Por otra parte, en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza rural, la sinergia entre el FIDA y la COPROFAM -cuyo origen remite al año 2000-

posibilitará un adecuado seguimiento de proyectos tales como el Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP).

Cabe repensar el paradigma de producción predominante partiendo de la comprensión que las prácticas vinculadas a la alimentación no son una mera forma de producción, sino un modo de vida para quienes la realizan. Por lo cual los interrogantes guías para el diseño e implementación de políticas públicas diferenciadas debieran ser ¿qué, cómo y para quién queremos producir?

En segundo lugar, el Decenio Internacional de la Agricultura Familiar (2019-2028)<sup>284</sup> ha enmarcado la actuación de espacios regionales como la REAF en su última etapa teniendo como principal objetivo el impulso y la implementación de políticas públicas que faciliten la consecución de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y sus ODS. Por su parte, el Plan de acción mundial (FAO & IFAD, 2019: 13)<sup>285</sup> del Decenio “tiene por meta acelerar las medidas tomadas de manera colectiva, coherente e integral para apoyar a los agricultores familiares, que son agentes clave del desarrollo sostenible” Entre los pilares<sup>286</sup> de acción del diseño señalado se encuentran los siguientes:

- crear un entorno político propicio para fortalecer la agricultura familiar;
- apoyar a los jóvenes y asegurar la sostenibilidad generacional de la agricultura familiar;
- promover la equidad de género en la agricultura familiar y el papel de liderazgo de las mujeres rurales;
- fortalecer las organizaciones de los agricultores familiares y su capacidad para generar conocimiento, representar a sus miembros y prestar servicios inclusivos en el continuo urbano-rural;
- mejorar la inclusión socioeconómica, la resiliencia y el bienestar de los agricultores familiares y los hogares y comunidades rurales;
- promover la sostenibilidad de la agricultura familiar para conseguir sistemas alimentarios resilientes al cambio climático y
- fortalecer la multidimensionalidad de la agricultura familiar para lograr innovaciones sociales que contribuyan al desarrollo territorial y a sistemas alimentarios que salvaguarden la biodiversidad, el medio ambiente y la cultura.

Asimismo, es preciso recuperar los lineamientos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales y su articulación con los principios rectores de la Agenda 2030 y los ODS en el marco del Decenio señalado. Esta acción podría garantizarse a través del sostenimiento de la alianza

---

<sup>284</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2017.

<sup>285</sup> “El Plan de acción mundial se diseñó mediante un proceso de consulta mundial que recogió las opiniones aportaciones de todos los actores relevantes del planeta sobre los principales desafíos, prioridades y contribuciones potenciales de la agricultura familiar a la agricultura, la silvicultura y la pesca sostenibles en diferentes aspectos. Los datos recogidos incluyen elementos clave de alrededor de 60 conversaciones directas (entrevistas semiestructuradas) con representantes de diversas partes interesadas (representantes de los Gobiernos, agricultores familiares, organizaciones de la sociedad civil, consumidores y trabajadores rurales). También surgieron medidas indicativas de la presentación directa de las propuestas de intervención por parte de redes mundiales de agricultores familiares (por el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria, el Foro Rural Mundial y La Vía Campesina)” (FAO y IFAD, 2019: 13).

<sup>286</sup> Cabe destacar que los pilares 2 y 3 son transversales.

histórica de cooperación entre el FIDA y el MERCOSUR, siendo la primera considerada un socio estratégico para los países de la región.

A escala regional, es pertinente reformular y precisar el concepto de agricultura familiar teniendo en cuenta la multidimensionalidad adquirida por el término en la actualidad y sus alcances. De esta manera, mecanismos tales como los censos agropecuarios así como el RENAF o RENOAF (en el caso de Argentina) –surgidos a partir de un significativo trabajo en el ámbito de la REAF- podrían cobrar mayor precisión al incluir actores invisibilizados por el instrumento.

En tercer lugar, el Acuerdo Mercosur - Unión Europea representa otro de los focos de tensión desde la perspectiva de las OAFCI. Si bien reduce las asimetrías regulatorias entre los bloques firmantes, produce no solo asimetrías comerciales sino que conlleva, fundamentalmente, una búsqueda por profundizar un determinado modelo biotecnológico agrario. Por tanto, el bloque subregional podría y debería participar activamente por medio de las demandas de la AFCI y convocando a esta para abordar las políticas de fomento necesarias para mejorar nuestras capacidades de respuesta en términos de cooperación UE-Mercosur según lo expresado por Lautaro Viscay en la entrevista.

En cuarto lugar, uno de los ejes más referidos, particularmente, a partir del año 2018 por el MERCOSUR, ha sido el fomento del cooperativismo y asociativismo en la agricultura familiar; dimensiones que se encuentran relacionadas, a su vez, con el cumplimiento de los 17 ODS según se desprende de la Recomendación nro. 02/18 del CMC. Asimismo, en el preámbulo de la recomendación citada el CMC considera que políticas públicas de promoción y fomento como lo representan el cooperativismo y asociativismo “son parte fundamental de una estrategia para el desarrollo rural sostenible y contribuciones a la seguridad y soberanía alimentaria”. De esta manera, los dos mecanismos referidos permiten incorporar elementos de calidad alternativos<sup>287</sup> en busca de contribuir “al desarrollo de procesos de autogestión” (Art. 3, Rec. CMC nro. 02/18).

En quinto lugar, cabe tener en cuenta los alcances de la denominada agricultura digital, más aún a partir del marco pandémico desde principios del año 2020 y en base a un enfoque sistémico – “una salud”<sup>288</sup>. Al respecto, la CLOC-VC<sup>289</sup> ha expresado especial preocupación acerca de los efectos de la era digital en las áreas rurales, en relación a la producción de alimentos y la disputa territorial debido a, entre otras cosas, el aislamiento histórico del campo de los servicios básicos, incluyendo la conectividad; el papel de la tecnología digital en el avance del agronegocio así como en la fiscalización de tierras; la protección de material genético patrimonio de los pueblos

---

<sup>287</sup> Véase Craviotti, 2017.

<sup>288</sup> El concepto de “Una salud” resume una idea que se conocía desde hacía más de un siglo consistente en que la salud humana y la salud animal son interdependientes y están ligadas a la salud de los ecosistemas en los que existen. Lo concebimos e implementamos como un enfoque global colaborativo para comprender los riesgos para la salud humana y animal y la salud del ecosistema en su conjunto. Disponible en <https://www.oie.int/es/que-hacemos/iniciativas-mundiales/una-sola-salud/>. Cabe señalar que dicho enfoque se reitera en el inciso 4 del preámbulo de las recomendaciones elaboradas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) *sobre políticas relativas a los enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores a favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición* (4 de junio de 2021).

<sup>289</sup> Véase Propuesta del Grupo de Trabajo sobre el Campo y el Agro (Jornadas *Utopías o distopías: Los pueblos de América Latina y el Caribe ante la era digital*, 14 de diciembre de 2020). Disponible en <https://cloc-viacampesina.net/wp-content/uploads/2021/01/Propuesta-Grupo-de-Trabajo-Campo-y-Agro-Villa-14Enero.pdf>

y la relación entre soberanía alimentaria y soberanía tecnológica. La temática fue planteada en el marco de la XXXIII edición de la REAF (2020) y relacionada con el ámbito del cooperativismo a partir del análisis de desarrollo de determinadas plataformas digitales en él. Al respecto Lautaro Viscay afirmó que:

“es un tema que ya forma parte de las agendas campesinas, agendas de gobierno, sociedad civil, redes, etc. Queremos saber más sobre innovación social, innovación tecnológica e innovación gubernamental [...] El objetivo de este seminario es acercar elementos a la REAF para que pueda funcionar una comisión temática específica sobre tecnologías” (COPROFAM, 2020b).

La digitalización de la agricultura expone, a su vez, el déficit respecto al acceso de la información a raíz que aún no se ha plasmado una política coordinada de publicidad y de acceso a la información estratégica, siendo ambos pilares de la transparencia, a escala MERCOSUR y hacia el interior de los países parte en lo que respecta a políticas públicas diferencias en términos de política alimentaria. Por tanto, la digitalización de la información no debiera conllevar otra causal de exclusión de las OAFCI.

En sexto lugar, la apropiación por parte de las multinacionales de los sistemas alimentarios globales se reflejó en la propia dinámica del proceso y realización de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios en septiembre del 2021. Precisamente, según lo señalado por la *Declaración de apertura de la Contra-Movilización de los pueblos para transformar los sistemas alimentarios corporativos* (26 de julio), la falta de salvaguardias adecuadas contra los conflictos de intereses en los procesos de la Cumbre ha permitido que las coaliciones impulsadas por las empresas se posicionen como agentes de aplicación de políticas públicas en materia de alimentación con recursos públicos pero sin los mecanismos de rendición de cuentas, el mandato y las normas de transparencia de las instituciones públicas. Cabe destacar que en el proceso que tuvo lugar en la antesala a la Cumbre el MERCOSUR fue escasamente mencionado, enfatizándose en el trabajo integrado de los Estados parte del Consejo Agropecuario del Sur (CAS) y su vinculación con el IICA.

En séptimo lugar, la conformación de un Grupo Temático sobre Agroecología<sup>290</sup> en el ámbito de la REAF –con especial contribución del FIDA-, si bien conllevará los límites estructurales propios del espacio en el que se encuentra así como las distintas expectativas entre actores gubernamentales y OAFCI, permitirá visibilizar aún más la relevancia de materializar la transición agroecológica, y en este caso su dimensión regional, para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. En el Seminario Internacional “Agroecología: Desafíos de la Producción, la Distribución y el Consumo para su Desarrollo en la Agricultura Familiar Campesina e Indígena”<sup>291</sup> (3 de junio de 2021) Ignacio Arboleya, uno de los representante del FIDA para el Cono Sur, detalló el proceso de mapeo para la agenda temática del grupo de trabajo de la REAF sobre agroecología. Sin embargo, las OAFCI han afirmado que sin soberanía alimentaria no habrá transición agroecológica posible.

---

<sup>290</sup> Propuesta de la PPT Uruguay (REAF) en el año 2020.

<sup>291</sup> REAFmercosur (2021b). Agroecología - Seminario Internacional REAF MERCOSUR Ampliado. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=v80cUOzUoeI>

En definitiva, el proceso de conformación de este GT deberá contar con una agenda temática definida. La impronta de la agroecología, incorporada expresamente a partir de la XX REAF – edición que contó con la presencia del MNCI-VC-, al ser un punto focal en la agenda del espacio de diálogo político destinado a recomendar políticas públicas diferenciadas en materia alimentaria representa un punto de posible acercamiento entre el bloque subregional y las OAFCI-CLOC-VC así como un eje que brinda oportunidades para una mayor sinergia entre las agendas nacionales. Respecto a Argentina, es oportuno destacar que en el año 2021 tuvo lugar la presentación del proyecto de Ley de Fomento a la Agroecología. No obstante, para la materialización del mencionado acercamiento, es imperioso que las OAFCI se presenten a los espacios de diálogo existentes en el MERCOSUR con propuestas efectivas más allá de ser partes de las reuniones.

Las políticas públicas que busquen promover la transición agroecológica implican, necesariamente, una dimensión pedagógica. La formación en agroecología se torna crucial no solo para posibilitar dicha transición, sino para revertir la tendencia de los jóvenes rurales de abandonar el ámbito rural y trasladarse a las ciudades, una problemática de especial preocupación por parte de las OAFCI. Esta agenda pedagógica en clave transición agroecológica puede sostenerse en dos pilares –entre otros-: por un lado, la validación, por parte del MERCOSUR, del cúmulo de experiencias y metodologías propias de los IALAs promocionando modelos similares; por otro lado, fortalecer espacios de formación reciente como el GIPAFF, a fin de profundizar un diálogo institucionalizado que acerque a la academia, las OAFCI y los gobiernos. Una de las manifestaciones en esta dirección se plasmó en los resultados y acuerdos logrados durante la III Reunión sobre Universidad y Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR (12 y 13 de junio de 2016) –en el marco de la XXV REAF- entre los que se señala como punto saliente el rol de la Secretaría Técnica de la REAF como facilitador brindando apoyo técnico y logístico para el funcionamiento y desarrollo de actividades del GIPAFF.

En octavo lugar, el acceso de la tierra así como políticas vinculadas a semillas nativas y criollas han sido un eje crucial de las demandas de las OAFCI así como un eje considerado estratégico por la REAF. Es oportuno recuperar lo señalado en la tesis respecto a que en el año 2015 las autoridades responsables de la agricultura familiar en los Estados partes del MERCOSUR ampliado suscribieron una Declaración en la cual reafirmaron el compromiso en la implementación a nivel nacional y regional de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional<sup>292</sup> (DVGT). En cuanto a la gobernanza de los territorios, es imprescindible una lectura y aplicación integral de las directrices articuladas con el “Manual Popular sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques” (2016) con el fin de facilitar

---

<sup>292</sup> Aprobada el 11 de mayo del 2012 por el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA) de Naciones Unidas en ocasión de su 38° reunión. “Esta iniciativa ha proseguido y respalda las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación), aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127° período de sesiones en noviembre de 2004, y la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), celebrada en 2006” (FAO, 2012: V). Resulta fundamental señalar que estas Directrices son producto de un período de 4-5 años de discusión y negociación entre la sociedad civil, sector privado, academia y gobiernos (FAO, 2016).

la implementación de reglas, procesos, estructuras y toma de decisión en lo relativo al uso o tenencia de la tierra en los distintos países a partir del dialogo entre actores sociales y gubernamentales teniendo en cuenta la concentración de tierra en los países parte del MERCOSUR. Si bien la REAF ha demostrado avances al respecto, la falta de seguimiento de las políticas públicas sobre acceso a la tierra y gobernanza territorial por parte de las OAFCI - producto de la sinergia entre actores sociales y gubernamentales- continúa representando uno de los principales obstáculos, enmarcado, a su vez, en la problemática acerca de la direccionalidad de la línea de demandas referida anteriormente.

En lo referido a las políticas sobre semillas nativas y criollas, la repartición de beneficios –en el marco del Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios derivados del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)- no se correspondió con las expectativas de las OAFCI. En efecto, para posibilitar la construcción de memoria histórica en base al diálogo de saberes de quienes forman parte de la AFCI a escalara regional, resulta ineludible resolver dos déficits específicos vinculados a la falta de acceso a la información estratégica y de participación en los beneficios por la utilización de recursos genéticos. Por su parte, frente a la intensificación en el uso de semillas mejoradas, el paradigma de la bioeconomía, en base a la evolución de los sistemas de producción agroindustrial, trae aparejado oportunidades y desafíos para los países del MERCOSUR. Al margen que coexistan diversas concepciones en torno a la bioeconomía, cabe destacar que dicho paradigma procura avances para materializar la idea de una “agricultura ampliada” fundada en la integración de diferentes disciplinas científicas<sup>293</sup>. Ahora bien, en el ámbito continental, IICA es uno de los principales promotores de dicha visión.

Al respecto, en la antesala de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios mencionada anteriormente tuvo especial trascendencia un documento elaborado por el IICA, producto de tres diálogos con representantes de los Estados Miembros realizados entre mayo y junio del 2021. En dicho Proyecto de Resolución<sup>294</sup>, y su Anexo correspondiente, se enfatiza en el rol preponderante de la ciencia, la provisión de servicios ecosistémicos, de los productores agropecuarios así como en la dimensión eminentemente nacional de las acciones que deben asumirse para la construcción de sistemas alimentarios más eficientes. Resta dilucidar si la creciente y sostenida cooperación técnico-agrícola entre el MERCOSUR y el IICA representa un espacio de oportunidad o un obstáculo –y por ende, otro motivo de alejamiento de las OAFCI del espacio subregional- para incluir las demandas de los agricultores familiares, campesinos e indígenas. Esta última lectura se desprende del análisis del documento citado, en razón que en el mismo no se hace mención a términos troncales para las OAFCI-CLOC-VC<sup>295</sup> tales como la agroecología y la soberanía alimentaria. En el Anexo se enfatiza en que las estrategias de producción y asuntos ambientales deben direccionarse al aprovechamiento

---

<sup>293</sup> Para profundizar el análisis acerca del paradigma mencionado a escala nacional y regional véase Hodson de Jaramillo, E., Henry, G. & Trigo, E. (Edits.) (2019), *La bioeconomía. Nuevo marco para el crecimiento sostenible en América Latina*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana

<sup>294</sup> Véase IICA/CE/PR-2 (XLI-O/21) “*Sobre la transformación de los sistemas agroalimentarios y el papel de la agricultura en las Américas*”. 28 de junio de 2021. Disponible en <https://www.iica.int/sites/default/files/2021-06/PR-2%20Cumbre%20de%20los%20sistemas%20alimentarios%202021.pdf>

<sup>295</sup> A fin de ahondar en el posicionamiento de la Vía Campesina véase “*Precumbre sobre los Sistemas Alimentarios, sin lugar para las voces campesinas*” (27 de julio, 2021). Disponible en <https://agenciaterraviva.com.ar/precumbre-sobre-los-sistemas-alimentarios-sin-lugar-para-las-vozes-campesinas/>

de las innovaciones científicas y tecnológicas, la digitalización y la bioeconomía, reuniendo de esta manera aspectos esbozados dentro de los desafíos y proyecciones de la temática planteada en el presente trabajo de investigación.

Respecto a las ideas expuestas en los apartados precedentes, cabe resaltar que las distintas delegaciones (actores gubernamentales y actores sociales) han destacado, como se señalara en el capítulo VI de la tesis, la relevancia de un enfoque basado en la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) para la materialización de prácticas agroecológicas. Las políticas públicas sobre ATER “son parte fundamental de una estrategia para el desarrollo rural sostenible”. Si bien en la actualidad la ampliación de los niveles de cobertura de las iniciativas desarrolladas por los Estados Partes en el área de ATER continúa siendo un desafío cabe resaltar la recomendación del CMC acerca que dichas políticas se basen “en el respeto a la diversidad rural, en sus aspectos sociales, culturales, ambientales, políticos, económicos, de género, generacionales, de raza y etnia” (Rec. CMC nro. 05/17).

En síntesis, la mutiescalaridad, interseccionalidad y multidimensionalidad de las disputas, el resurgimiento de sujetos históricos, plurales y diversos así como la necesidad de cambios en las líneas de gestión de las demandas convocan a reflexionar acerca de la revalidación de los espacios comunes y la visualización de los agricultores familiares, campesinos e indígenas –en su faz individual y colectiva-, como agentes de política pública y no como meros asistidos, en los marcos de los procesos de integración regional. Dichos procesos continúan sosteniendo la preeminencia de la dimensión gubernamental en lugar de generar mecanismos que interpelen a todos los actores –sociales y gubernamentales- a quienes las decisiones alcanzan. Para ello, cabe repensar las matrices (política, económica, medioambiental, cultural, social, institucional) vigentes para construir un proceso de integración regional con legitimidad, a partir de la interlocución, alianzas y escucha. Este sentido de escucha se relaciona con la afirmación de Florisvaldo Fier, citada en la tesis: “cuando se busca la integración, se busca la experiencia”.

La concepción teórica de integración regional<sup>296</sup> presente en los albores del siglo XXI, con capacidad de emprendimiento y que proponía impulsar, entre otros propósitos, un patrón de desarrollo solidario y sustentable, profundizar la democracia, reducir las asimetrías regionales y promover la soberanía y seguridad alimentaria, requiere, como se señalara anteriormente, para su traslado al plano fáctico, el involucramiento de todos los actores (sociales y gubernamentales) a fin de evitar la reproducción de déficits estructurales del MERCOSUR: la elitización de su agenda y la institución de la participación entendida como coyuntural. De esta manera, es oportuno recuperar los aportes de Elizabeth Jelin (1999) acerca del rol expresivo e instrumental de los procesos de integración regional<sup>297</sup>. Sin embargo, las iniciativas en esta dirección no han sido suficientes, más aún teniendo en cuenta las contradicciones de modelos de sistemas alimentarios hacia el interior de cada país y traducido, a su vez, en el espacio subregional.

En oportunidad de conmemorarse treinta años de la creación del MERCOSUR, los desafíos para la gobernanza regional alimentaria convocan a pensar en los mínimos consensos y en los

---

<sup>296</sup> Véase Martins (2017).

<sup>297</sup> Véase análisis realizado en el acápite 6.2 de la tesis.

núcleos de disenso, con el fin de establecer comunes denominadores para revitalizar el proceso de integración a partir del potencial pedagógico<sup>298</sup> de sus crisis, y así construir una nueva agenda de propuestas para el diálogo entre los distintos actores intervinientes en el ámbito de las políticas públicas diferenciadas para la AFCI en el MERCOSUR.

---

<sup>298</sup> Véase De Sousa Santos (2020). El autor afirma que “cuando se vuelve permanente, la crisis se convierte en la causa que explica todo lo demás” (p. 20).

## BIBLIOGRAFÍA

- Abélès, M. (2008). *Antropología de la globalización*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- Abrão, P. (2015). Los derechos humanos como eje del proceso de integración regional. *Rev. secr. Trib. perm. revis.*, 3(6), 23-26.
- Achúgar, H., & Bustamente, F. (1996). MERCOSUR, intercambio cultural y perfiles de un imaginario. En N. (. García Canclini, *Culturas en Globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*. (1ra ed., págs. 127-176). Nueva Sociedad.
- Agnew, J., & Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13, 191-213.
- Alabarces, P., & Añon, V. (2016). Subalternidad, pos-decolonialidad y cultura popular: nuevas navegaciones en tiempos nacional-populares. *Versión. Estudios de Comunicación y Política*(37), 13-22.
- Albuquerque Silva, C., & Vieira Martins, J. (2016). *Las Cumbres Sociales del Mercosur I. Historia y acervo*. (B. Rial, S. Rovella, & G. Álvez, Edits.) Mirabilia Ediciones.
- Albuquerque, M. D. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas sociales en el Cono Sur. (L. d. PMSS, Ed.) *Voces del Sur*, 3-4.
- Aleman, C. (2017). Revisión de "Análisis y Propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur". En M. M. Gorosito, & R. (. Alvariza Allende (Edits.), *La participación social en el Mercosur del siglo XXI. Legitimidad social en los procesos de integración* (1ra ed., págs. 151-174). Lomas de Zamora: Editorial UNLZ.
- Aleman, C., & Leandro, B. (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- ALOP. (2009). *El Mercosur ciudadano. Retos para una nueva institucionalidad*. Montevideo: ALOP; CLAEH; CCU.
- Amin, S. (1989). *El eurocentrismo. Crítica de una ideología* (1ra ed.). México D.F.: Siglo XX Editores.
- \_\_\_\_\_ (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En J. Seoane, & E. Taddei, *Resistencias Mundiales [De Seattle a Porto Alegre]* (págs. 15-30). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2009). Introducción. Frantz Fanon en Africa y Asia. En F. Fanon, *Piel negra, máscaras blancas* (págs. 5-28). Madrid: Akal S.A.
- Anderson, F. (2018). ¡Soberanía Alimentaria Ya!: una guía por la Soberanía Alimentaria. Bruselas: Coordinación Europea Vía Campesina.
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minnesota: Series Editors.
- Arnold-Cathalifaud, M. (2018). Algunas imágenes de la complejidad de la sociedad contemporánea. En A. e. Bialakowsky, *Encrucijadas abiertas. América Latina y el Caribe. Sociedad y pensamiento crítico Abya Yala*. (1ra ed., Vol. II, págs. 137-148). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CEFIS-AAS.

- Arpini, A. (2007). Diversidad y conflictividad. Contribuciones a la formulación de categorías heurísticas para la integración y el diálogo intercultural. En J. S. Herceg, *Integración e interculturalidad. Desafíos pendientes para América Latina* (1ra ed., págs. 15-30). Santiago de Chile: Colección Idea.
- Augé, M. (1992). *Los no-lugares. Espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa.
- Barbero, J. M. (2001). Reconfiguraciones comunicativas de lo público. *Anàlisi*, 26, 71-88.
- Barkin, D., & Lemus, B. (2015). Construyendo mundos pos-capitalistas. *Cultura y representaciones sociales*, 10(19), 26-60.
- Barraclough, S. L. (1999). *Land reform in developing countries: the role of state and other actors*. Ginebra: UNRISD Discussion (Nro. 101).
- Barth, F. (Ed.). (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*. (S. Lugo Rendón, Trad.) México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bartra, A. (30 de enero de 2005). *Los apocalípticos y los integrados, indios y campesinos en la encrucijada*. Obtenido de <https://www.aporrea.org/actualidad/a11785.html>
- Bazoberry Chali, O. (2012). Desarrollo rural en perspectiva sudamericana. *Umbrales*(23), 15-42.
- Bernal-Meza, R. (2009). El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XV, n° 21, pp. 1-29.
- \_\_\_\_\_ (2013). *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Bizzozero, L. (2013). Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006. *Mural Internacional*, 4(2), 55-62.
- Bizzozero, L., & Rodríguez, D. (2015). Un cuarto de siglo de Mercosur: alcances sudamericanos y debates periféricos. *Aldea Mundo*, 20(40), 19-28.
- Borras, S. (2009). Agrarian change and peasant studies: changes, continuities and challenges - an introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 1(36), 5-31.
- Botto, M. (2014). Los movimientos sociales y el libre comercio en América Latina: ¿qué hay después del ALCA? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(105), 191-213.
- Bourdieu, P., & Sayad, A. (2017). *El desarraigo: la violencia del capitalismo en una sociedad rural* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bouzas, R. (2003). ¿Puede sobrevivir el Mercosur? *Perfiles latinoamericanos*, 11(23), 231-242.
- \_\_\_\_\_ (2004). MERCOSUR: Instituciones de gobierno regional, Asimetrías e Integración Profunda. 1-28.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). Globalización y competencia: Apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI.
- Briceño-Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios internacionales* (Santiago),45(175), 9-39.

- \_\_\_\_\_ (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional*, 40(3), 573-594.
- Bringel, B. (2017a). Movimientos sociales y la nueva geopolítica de la indignación global. En B. Bringel, & G. Pleyers (Edits.), *Protesta e indignacion global. Los Movimientos sociales en el nuevo orden mundial* (págs. 29-36). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2017b). Movimientos sociales en América Latina: matrices político-ideológicas. Cartografía de las resistencias y conflictos societarios. En B. Ayllón, & J. Sotillo, *Las transformaciones de América Latina*. Madrid: UCM.
- Bringel, B., & Pleyers, G. (2017). Movimientos sociales en el mundo contemporaneo. En B. Bringel, & G. Pleyers (Edits.), *Protesta e indignacion global. Los Movimientos sociales en el nuevo orden mundial* (págs. 17-28). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Briones, C., & Del Cairo, C. (2015). Prácticas de fronterización, pluralización y diferencia. *Universitas Humanística*(80), 13-52.
- Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea* (1ra ed.). (M. J. Viejo, Trad.) Bogotá: Paidós/Planeta.
- \_\_\_\_\_ (2019). *Cuerpos aliados y lucha política* (1ra ed.). (M. J. Pérez, Trad.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J., & Athanasiou, A. (2017). *Desposesión: lo performativo en lo político* (1ra ed.). (F. Bogado, Trad.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eterna Cadencia Editora.
- Caballero Santos, S. (2011). “El proceso de integración regional del Mercosur: ¿Qué papel juegan los factores ideacionales?” (Tesis doctoral), Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España.
- Cabral, S. (2013). *Revolución y crisis en el Mercosur: Historia, cultura y destino* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Corregidor.
- Caetano, G. (2011). Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). En G. Caetano, *Mercosur 20 años* (págs. 21-74). Montevideo: CEFIR.
- Caetano, G., & Pose, N. (2020). La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales. Notas para el debate. *Documentos de Trabajo*(41).
- Caetano, G., Vázquez, M., & Ventura, D. (2009). Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto. En G. Caetano (Ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (págs. 21-76). Montevideo: CEFIR.
- Calzada, J., & Sigaudó, D. (2020). *Mercosur: una integración importante para la agroindustria argentina y la economía nacional*. Rosario: Bolsa de Comercio de Rosario.
- Canal Encuentro. (1 de julio de 2020). *Historias debidas IX: Deolinda Carrizo (capítulo 2)*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=tpFHVGEuuy0>
- CEDRSSA. (2006). *Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina* (1ra ed.). México D.F.: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

- CEPAL. (2018). *Segundo Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3/Rev.1)*. Santiago de Chile. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/5/S1800380\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/5/S1800380_es.pdf)
- Cervo A.L. (2013). Conceptos en relaciones internacionales, (Girón J., Trad.), *Revista Relaciones Internacionales* (22), pp. 149-166, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales: Universidad Autónoma de Madrid.
- CIP. (2016). *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Guía para la promoción, la aplicación, el monitoreo y la evaluación*. (C. I. Alimentaria, Ed.) Roma.
- Clastres, P. (2008). *La sociedad contra el Estado* (1ra ed.). La Plata: Terramar.
- CNA. (2018). *Resultados preliminares del Censo Nacional Agropecuario 2018*.
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el mercosur. En A. Boron, & G. Lechini, *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (págs. 381-397). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- COPROFAM. (2019). *Políticas públicas para la agricultura familiar, campesina e indígena en el Mercosur ampliado. Propuestas de la COPROFAM para una agenda de desarrollo rural hacia el 2030*. Montevideo: Universidad CLAEH.
- \_\_\_\_\_ (2020a). *Propuesta de políticas públicas de las organizaciones de la COPROFAM a los gobiernos de Bolivia, Perú y Paraguay*. Montevideo: Universidad CLAEH.
- \_\_\_\_\_ (2020b). *La innovación tecnológica en el campo fue uno de los temas prioritarios de la XXXIII REAF MERCOSUR*. Obtenido de <https://coprofam.org/2020/11/26/la-innovacion-tecnologica-en-el-campo-fue-uno-de-los-temas-prioritarios-de-la-xxxiii-reaf-mercosur/>
- Corbetta, P. (2007). *Metodologías y técnicas de investigación social* (Edición revisada ed.). (J. M. Cejudo, Ed., M. Díaz Ugarte, & S. Díaz Ugarte, Trads.) Madrid, España: McGraw-Hill/Interamericana.
- Costa Lima, M. (2011). Democratizar para integrar: las dificultades y las posibilidades de participación social en el Mercosur. En J. B. Ruiz (Ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional* (1ra ed., págs. 225-269). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Costantino, A., & Cantamutto, F. (2010). El Mercosur agrario: ¿integración para quién? *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*(38), 67-80.
- Craviotti, C. (2014). Agricultura familiar-Agronegocios: Disputas, interrelaciones y proyectos. *Territorios*(30), 17-37.
- \_\_\_\_\_ (2017). La problemática de la coexistencia entre la agricultura familiar y la agroindustria: una aproximación desde la producción de quesos. *Revista Brasileira de Sociología*, 5(10), 163-185.
- da Motta Veiga, P. (2003). Mercosur: en busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del Mercosur: los desafíos de un proyecto en crisis.

- Dabène, O. (2007). La democratización de los procesos de integración: recientes evoluciones del Mercosur en perspectiva comparada. *Agenda Internacional*, XIII(24), 67-81.
- \_\_\_\_\_ (2012a). Consistency and Resilience through cycles of repolitization. En P. Riggirozzi, & D. (. Tussie, *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America* (págs. 41-64). Londres: Springer.
- \_\_\_\_\_ (2012b). Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. *Ponencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association*. San Francisco.
- Daguerre, J., & van Rompeay, K. (2011). Que veinte años no es nada...Elementos para un balance político del Mercado Común del Sur (Mercosur) a dos décadas de su fundación. En ALOP, *Mercosur 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional. Relaciones Unión Europea - Mercosur: reflexiones desde la sociedad civil* (págs. 9-82). Montevideo: ALOP.
- De Sousa Santos, B. (2001). Los nuevos movimientos sociales. *OSAL*, 177-188. Obtenido de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal5/debates.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2002). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho Hacia un nuevo sentido común legal*. Madrid: Trotta.
- \_\_\_\_\_ (2006). Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Bolivia: Plural.
- \_\_\_\_\_ (2020). *La cruel pedagogía del virus* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Deleuze, G. (1986). *Foucault*. Madrid: Paidós.
- Della Porta, D., & Diani, M. (1999). *Social Movements: An Introduction*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Dematteis, G., & Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la A.G.E.*(39), 31-58.
- Desmarais, A.-A. (2011). *Resumen histórico de la Vía Campesina*. Obtenido de [https://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-document-1482\\_es.html](https://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-1482_es.html) (25/7/2020)
- Domínguez, D., & Sabatino, P. (2008). *El conflicto por la tierra en la actualidad latinoamericana: del acceso a la tierra a la lucha por el territorio*. Buenos Aires: CLACSO.
- Dreon, E. (2016). MERCOSUR y su sentido identitario a la luz de la teoría constructivista, en *Informe Integrar*, nro. 97. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: División de Desarrollo Social (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dussel, E. (1996). La ética de la liberación ante la ética del discurso. *ISEGORÍA*(13), 135-149.

- Echeverri Perico, R., & Ribero, M. P. (2002). *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. IICA.
- Escobar, A. (2004). Mas allá del Tercer Mundo: globalidad imperial, colonialidad global y movimientos antiglobalización. *Nómadas*, 86-100.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes* (1ra en español ed.). (E. Restrepo, Trad.) Popayán, Colombia: Envió Editores.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Evans, P. B. (1989). Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. *Sociological Forum*, 4(4), 561-587.
- Falk, R. (2002). *La globalización depredadora (Capítulos 2 y 3)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fanon, F. (2015). *Piel negra, máscaras blancas*. (I. Álvarez Moreno, P. Monleón Alonso, & A. Useros Martín, Trans.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Akal.
- FAO. (2006). *Resultados de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) y actividades complementarias de la FAO al respecto. Porto Alegre (Brasil) , 7-10 de marzo de 2006*. Roma: FAO. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-j8160s.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2011). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011*. Roma: FAO.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. Roma: FAO.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Informe del encuentro sobre las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Santiago de Chile: FAO.
- \_\_\_\_\_ (2017a). *Foro Global sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición*. Roma: FAO.
- \_\_\_\_\_ (2017b). *Boletín de Agricultura Familiar para América Latina y el Caribe. Mejores mercados, mejores sistemas alimentarios*. (L. C. Beduschi, Ed.) Roma: FAO.
- \_\_\_\_\_ (2018). *El trabajo de la FAO en la Agricultura Familiar. Prepararse para el Decenio Internacional de Agricultura Familiar (2019-2028) para alcanzar los ODS*. Roma: FAO.
- FAO & IFAD (2019). *Decenio de las Naciones Unidas para la agricultura familiar 2019-2028. Plan de acción mundial*. Roma. Disponible en <https://www.fao.org/3/ca4672es/ca4672es.pdf>
- Fariás, A. (2010). Experiencias de resistencia y lucha del Movimiento Nacional Campesino Indígena Vía Campesina. En C. Korol (Ed.), *Resistencias populares a la recolonización del continente. Segunda parte* (1ra ed., págs. 57-64). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: América Libre.
- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*(46), 11-32.

- Fassin, D. (2008). Entre ideología y pragmatismo. Ambigüedades y contradicciones de la participación comunitaria en salud. En H. Spinelli, & E. Menéndez, *Participación social ¿Para qué?* (1ra ed., págs. 117-143). Buenos Aires: Lugar Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Por una repolitización del mundo: Las vidas descartables como desafío del siglo XXI* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Feito, M. C. (2013). Agricultura Familiar para el desarrollo rural argentino. *Avá. Revista de Antropología*, 139-159.
- \_\_\_\_\_ (2017). Aportes del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar de Argentina al debate previo a la sanción de la Ley Nacional de Agricultura Familiar. En *Universidad, Agricultura Familiar y Políticas Públicas. Reflexiones y diálogo sobre extensión, comercialización y el vínculo entre la Universidad y las Organizaciones Campesinas para la generación de políticas públicas en la Agricultura Familiar* (págs. 53-70). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Fernández Equiza, A. M. (2010). La sustentabilidad de la agricultura familiar en la Argentina. En M. Manzanal, & G. Neiman (Edits.), *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos* (1ra ed., págs. 297-318). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En G. Vidal, & A. Guillén R. (Edits.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (págs. 431-437).
- FIDA. (2008). *Informe Anual 2007*. Roma: FIDA.
- \_\_\_\_\_ (2020). *El Foro Campesino*. Celebrado en coincidencia con el 43° período de sesiones del Consejo de Gobernadores del FIDA. 6 a 10 de febrero. Disponible en: [https://www.ifad.org/documents/38714174/42289623/farmersforum\\_report2020\\_s.pdf/788657ef-e121-17ed-532c-f405725ff187](https://www.ifad.org/documents/38714174/42289623/farmersforum_report2020_s.pdf/788657ef-e121-17ed-532c-f405725ff187)
- Fogel, R. (2006). Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay. En H. C. Grammont, *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano* (págs. 95-106). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Foucault, M. (1986 [1967]). Of Other Spaces. *Diacritics*, 16(1), 22-27.
- García Álvarez, J. (2006). Geografía regional. En D. Hiernaux, & A. Lindón, *Tratado de Geografía Humana* (págs. 25-70). México D.F: Anthropos Editorial.
- García Canclini, N. (1995). Cómo habla hoy la sociedad civil. En N. García Canclini, *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización* (págs. 186-196). México D.F.: Grijalbo.
- García Guerreiro, L. & Wahren, J. (2016). Seguridad Alimentaria vs. Soberanía Alimentaria: La cuestión alimentaria y el modelo del agronegocio en la Argentina. *Trabajo y Sociedad*, 26, 327-340. Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- García, A., Lampreabe, F., & Rofman, A. (2010). Orientación regional. *Voces en el Fénix*(1), 26-30. Obtenido de [https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/4rofman\\_1.pdf](https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/4rofman_1.pdf)

- Gaudin, Y. (2019). Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición. *Documento de Proyectos (LC-TS.2019/45-LC-MEX/TS.2019/9)*.
- Ghimire, K. (2005). The Contemporary Global Social Movements: Emergent Proposals, Connectivity and Development Implications. *Programme on Civil Society and Social Movements*(19).
- Giarraca, N. (2002). Movimientos sociales y protestas en los mundos rurales latinoamericanos: nuevos escenarios y nuevos enfoques. *Sociologías*, 4(8), 246-274.
- Giddens, A. (2006). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración* (1ra ed.). Buenos Aires: Amorrortu.
- González Casanova, P. (1963). México: desarrollo y subdesarrollo. *Desarrollo Económico*, 3(1-2), 285-302.
- \_\_\_\_\_ (2006). Colonialismo interno. Una redefinición. En A. Borón, & J. Amadeo (Edits.), *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas* (págs. 409-434). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- González, L. (2020). Participación de jóvenes en las organizaciones de agricultura familiar del Mercosur. Reflexiones a partir del caso de la REAF (2007-2018). *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, VII(13), 281-304.
- Gordillo de Anda, G. (2004). Seguridad alimentaria y agricultura familiar. *Revista de la CEPAL*(83), 71-84.
- Grajales, S., Anagua, A., Ochoa, K., & Concheiro, L. (2006). Las construcciones teórico conceptuales sobre la nueva ruralidad. En M. Hernández González, & I. (. Meza Huacuja, *Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina* (1ra ed., págs. 17-27/35-72). México D.F.: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y Cámara de Diputados.
- Grimson, A. (2004). La experiencia argentina y sus fantasmas. En A. Grimson (Ed.), *La cultura en las crisis latinoamericanas* (1ra ed., págs. 177-194). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Grosfoguel, R. (2011). La descolonización del conocimiento: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos. En CIDOB (Ed.), *V Training Seminar del Foro de Jóvenes Investigadores en Dinámicas Interculturales (FJIDI)* (págs. 97-108). Barcelona: Colección Monografías.
- Grugel, J. (17-19 de septiembre de 2008). New regionalism, new rights? Latin American regionalism as an opportunity structure for civic activism. *Ponencia "Regionalism, rights and regulations in the Americas at the Garnnet Annual Conference"*. Bourdeaux: FLACSO.
- Guattari, F. (2013). *Líneas de fuga: por otro mundo de posibles* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cactus.
- \_\_\_\_\_ (2015). *¿Qué es la Ecosofía?: textos presentados y agenciados por Stéphane Nadaud* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cactus.
- Gudynas, E. (2004). *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible* (5ta ed.). Montevideo: Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).

- Gupta, A., & Ferguson, J. (2008). Más allá de la "cultura": espacio, identidad y las políticas de la diferencia. *Antípoda*(7), 233-2565.
- Haesbaert, R. (2010). Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas. *Antares*(3).
- \_\_\_\_\_ (2011). *El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. México D.F.: Siglo XXI.
- Hall, S. (2003). Introducción: ¿quién necesita identidad? en Hall, S. y Du Gay, P. (comp.), *Cuestiones de identidad cultural*, pp. 13-39. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D. (1990). *La condición de la posmodernidad. Investigaciones sobre los orígenes del cambio cultural*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Amorrortu.
- \_\_\_\_\_ (2005). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. En L. Panitch, & C. Leys (Edits.), *El nuevo desafío imperial* (págs. 99-129). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Justicia, naturaleza y la geografía de la diferencia*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Herceg, J. S. (2007). Del sueño de unidad a la utopía intercultural. América Latina como proyecto de integración. En J. S. Herceg, *Integración e interculturalidad. Desafíos pendientes para América Latina* (págs. 39-50). Santiago de Chile: Colección Idea.
- Hernández Castillo, R. A. (2014). Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género. En Y. Espinosa Miñoso, D. Gómez Correal, & K. Ochoa Muñoz (Edits.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (págs. 279-294). Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Hettne, B., & Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-472.
- Hiernaux, D., & Lindón, A. (2006). *Tratado de Geografía Humana*. México D.F.: Anthropos Editorial.
- Hinkelammert, F. (1996). *El Mapa del emperador. Determinismo, caos, sujeto*. San José, Costa Rica: DEL.
- HLPE. (2019). *Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.
- Hobsbawm, E. (2007). *Historia del siglo XX* (10a ed.). (J. Faci, C. Castells, & J. Ainaudy, Trads.) Buenos Aires: Crítica.
- Hocsmann, L. D. (2015). Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencia en Argentina. En G. Almeyra, L. Concheiro Bórquez, J. M. Mendes Pereira, & C. W. Porto-Gonçalves, *Capitalismo: tierra y poder en América Latina* (1ra ed., págs. 15-60). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Continente.
- Holloway, J. (2010). *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy* (4ta ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.

- Houtart, F. (2009). De la resistencia a la ofensiva en América Latina: ¿Cuáles son los desafíos para el análisis social? En F. Houtart, *El camino a la utopía desde un mundo de incertidumbre* (págs. 105-132). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ruth Casa Editorial; CLACSO.
- Hrabanski, M. (2011). Souveraineté Alimentaire. Mobilisations collectives agricoles et instrumentalisation multiples d'un concept transnational. *Revue Tiers Monde*(207), 151-168.
- Huntington, S. P. (2001). ¿Choque de civilizaciones? *Teorema*, XX(1-2), 125-148.
- Ianni, O. (1994). Metáforas de la globalización. (M. F. Sain, & E. López, Trads.) *Revista Idéias*, 7-21.
- Instituto Social del Mercosur. (s.f.). *Proyecto: Fortalecimiento de la dimensión social del MERCOSUR a través de la investigación, Comunicación y Participación social en el Bloque*. Obtenido de [http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/5222/1/gmc\\_2012\\_ata03-ext\\_ane13\\_es\\_proyecto\\_de\\_cooperacion\\_ism\\_e\\_caf\\_-\\_formato\\_digital.pdf](http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/5222/1/gmc_2012_ata03-ext_ane13_es_proyecto_de_cooperacion_ism_e_caf_-_formato_digital.pdf)
- IP. (14 de junio de 2018). *Agricultores del Mercosur recomendaron medidas para el desarrollo agrario de la región*. Obtenido de <https://www.ip.gov.py/ip/agricultores-del-mercotur-consensuaron-medidas-para-el-desarrollo-agrario-de-la-region/>
- Isla, A. (2009). *Los usos políticos de la identidad: criollos, indígenas y Estado* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
- Izam, M., & Onffroy de Vérèz, V. (2000). El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea. *Serie Comercio Internacional*.
- Jelin, E. (1999). Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in MERCOSUR. *International Social Science Journal*(159), 37-48.
- \_\_\_\_\_ (2001). Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur. En G. De Sierra (comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (págs. 257-274). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2003). La escala de acción de los movimientos sociales. En E. Jelin (Ed.), *Más allá de la nación: Las escalas múltiples de los movimientos sociales* (págs. 25-60). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Kacowicz, A. M. (2008). Latin America and the World: Globalization, Regionalization, and Fragmentation. *Nueva Sociedad*(214).
- Kawulich, B. B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum: Qualitative Social Research*, 6(2).
- Kay, C. (2009). Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? *Rev. Mex. Sociol*, 71(4), 607-645.
- Keohane, R., & Nye, J. (2009). Poder, interdependencia y globalismo. En A. Borja Tamayo (Ed.), *Interdependencia, cooperación y globalismo* (A. Acevedo, Trad.). México D.F: Centro de Investigación y docencia económicas (CIDE).

- Korol, C. (2007). La formación política de los movimientos populares latinoamericanos. *OSAL*, VIII(22), 227-240.
- Korzeniewicz, R., & Smith, W. (2004). Redes regionales y movimientos sociales transnacionales en patrones emergentes de colaboración y conflicto en las Américas. *América Latina hoy*(36), 101-139.
- Koslarek, O. (1997). Simulación, realidad y desafío de la globalidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 41(167), 35-50.
- \_\_\_\_\_ (2012). La modernidad global y el reto de la construcción de un nuevo mundo. *Devenires*, 13(25-26), 191-204.
- Lapegna, P. (2019). *La Argentina transgénica. De la resistencia a la adaptación, una etnografía de las poblaciones campesinas* (1ra ed.) (Décima, J, Trad.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Lattuada, M., Márquez, S. E., & Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política : Argentina desde una perspectiva de gestión* (1ra ed.). Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Laurín, A. (2008). Nuevas territorialidades del proceso de integración regional. *Boletín geográfico*, XXX(31), 245-255.
- Lefebvre, H. (1974). La production de l'espace. *L'Homme et la société*(31-32), 15-32.
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza* (1ra ed.). México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Leporati, M., Salcedo, S., Veró, B., & Muñoz, M. (2014). La agricultura familiar en cifras. En S. Salcedo, & L. Gúzman (Edits.), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de Política* (págs. 35-56). Santiago de Chile: FAO.
- Lévy, J. (2006). Geografía y mundialización. En D. Hiernaux, & A. Lindón, *Tratado de Geografía Humana* (págs. 273-302). México D.F: Anthropos Editorial.
- Liguori, G. (2000). El debate sobre Gramsci en el cambio de siglo. En D. K. (coord.), *Gramsci en América* (págs. 305-323). México D.F.: Plaza y Valdés.
- López Estrada, R. E., & Deslauriers, J.-P. (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social. *Margen*(61).
- Luján, C. (2009). Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales. En G. Cateano, *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (págs. 183-198). Montevideo: CEFIR.
- Magnaghi, A. (2013). Entrevista a Alberto Magnaghi. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*(123), 143-153.
- Malacalza, B. (2020). *Foro Universitario del Futuro. Integración regional y estrategia de inserción en el mundo*. Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina).
- Malacalza, B., & Tokatlian, J. G. (25 de julio de 2021). *¿Es posible la desintegración del Mercosur?* Obtenido de El Diario AR: [https://www.eldiarioar.com/opinion/posible-desintegracion-mercosur\\_129\\_8162296.amp.html?\\_\\_twitter\\_impression=true&s=08](https://www.eldiarioar.com/opinion/posible-desintegracion-mercosur_129_8162296.amp.html?__twitter_impression=true&s=08)
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. México D.F.: CISAN-UNAM.

- \_\_\_\_\_ (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP*, 7(2), 275-282.
- Malamud, A., & Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica. En M. Manzanal, M. Arqueros, & B. Nussbaume (Eds.), *Territorios en construcción, Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto* (págs. 15-50). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CICCUS.
- \_\_\_\_\_ (2017). Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*(46), 5-31.
- Marquez, S. (2007). Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio del diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familia.
- Martins, C. E. (2017). El sistema-mundo capitalista y los nuevos alineamientos geopolíticos en el siglo XXI. Una visión prospectiva. En M. A. Gandásegui (Ed.), *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional* (págs. 39-65). México D.F.: Siglo Veintiuno Editores; CLACSO.
- Martins, P. E. (2012). *La decolonialidad en América Latina y la heterotopia de una comuna de destino solidaria* (1ra ed.). Buenos Aires: CICCUS; Estudios Sociológicos Editora.
- \_\_\_\_\_ (2018). La actualidad de la Teoría del Colonialismo Interno para el debate sobre la dominación y los conflictos inter-étnicos. En M. A. al, *Las encrucijadas abiertas: América Latina y Caribe: sociedad y pensamiento crítico Abya Yala (Tomo II)* (1ra ed., págs. 311-334). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CEFIS-AAS.
- Mazurek, H. (2005). *Redefinir el Territorio para definir una constitución*. Obtenido de [http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic\\_ts\\_mat\\_bibliografico/TRABAJO%20SOCIAL%20Y%20POL%20C3%8DTICAS%20SOCIALES/MAZUREK%20Territorio.pdf](http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_ts_mat_bibliografico/TRABAJO%20SOCIAL%20Y%20POL%20C3%8DTICAS%20SOCIALES/MAZUREK%20Territorio.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2006). *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*. La Paz: IRD Éditions, Fundación PIEB.
- Mejido Costoya, M. (2007). Toward a Typology of Civil Society Actors. The Case of the Movement to Change International Trade Rules and Barriers. *Social Policy and Development Programme*(30).
- Melucci, A. (1996). *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Memmi, A. (1973). *Portrait du Colonisé*. París: Payot.
- Mendicoa, G. E. (2003). *Sobre Tesis y Tesistas. Lecciones de enseñanza-aprendizaje* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio.
- Mignolo, W. (2000). La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (págs. 34-52). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. (J. Madariaga, & C. Vega Solís, Trads.) Madrid: Akal.

- \_\_\_\_\_ (2015). Frantz Fanon y la opción decolonial: el conocimiento y lo político. En *Piel negra, máscaras blancas* (I. Álvarez Moreno, P. Monleón Alonso, & A. Usuarios Martín, Trads., págs. 309-326). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Akal.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo* (3ra reimpresión ed.). (J. Madariaga, & C. Vega Solís, Trads.) Madrid, España: Akal.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (5 de noviembre de 2020). *Ecuador y Chile comparten los procesos para el Registro y el Sello de la Agricultura Familiar Campesina*. Obtenido de <https://www.agricultura.gob.ec/ecuador-y-chile-comparten-los-procesos-para-el-registro-y-el-sello-de-la-agricultura-familiar-campesina/>
- MNCI. (12 de agosto de 2009). *Algunas verdades sobre el FoNAF*. Obtenido de <https://www.mocase.org.ar/noticias/algunas-verdades-sobre-el-fofaf>
- MNCI, CELS, ANDHES & Alimentaria, C. L. . (2018). *El acceso a los DESC por parte de comunidades campesinas e indígenas en la Argentina*. Obtenido de [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ARG/INT\\_CESCR\\_CSS\\_ARG\\_32412\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ARG/INT_CESCR_CSS_ARG_32412_S.pdf)
- Mouffe, C. (2014). Agonística: pensar el mundo políticamente. *Fondo de Cultura Económica*, 13-28.
- Munck, R. (2007). *Globalization and contestation: the new great counter-movement*. New York: Routledge.
- Namdar-Irani, M., Sotomayor, O., Rodrigues, M., Rodríguez, A., & Wander, P. (2020). Tendencias estructurales en la agricultura de América Latina: desafíos para las políticas públicas. *serie Recursos Naturales y Desarrollo*(201).
- Navamuel, F. (2013). La agricultura familiar y el MERCOSUR. Arquitectura institucional para la integración regional. *Boletín informativo del CENSUD*, 38. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Navarro, A., & Rudnik, I. (2018). Los movimientos populares y la integración desde abajo: un nuevo contexto de luchas. En C. Silva Flores, A. Noyola Rodríguez, & J. Kan, *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo, participación y reconstrucción de alternativas políticas* (págs. 155-178). Buenos Aires: CLACSO, IADE y MEGA 2.
- Niederle, P. (2016). *REAF MERCOSUR: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil*. FAO.
- Offe, C. (1985). New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research*, 52(4), 817-868.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. e. Belmonte, *Construyendo confianza : hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil* (1ra ed., Vol. II, págs. 9-48). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- OXFAM. (2016a). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. OXFAM. Obtenido de [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/reporte\\_iguales-oxfambr.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016b). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*.

- Paiva, R. (2014). Feminismo paritario indígena andino. En E. M. Yuderkys, G. Diana , & O. Karina , *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. (págs. 295-308). Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Paz, R. G. (2018). Introducción. En R. G. Paz, R. Rodríguez Sperat, & C. Jara, *Sistemas comunales y explotaciones sin límites definidos. Persistencia del campesinado en la Argentina* (1ra ed., págs. 9-22). Santiago del Estero: EDUNSE.
- Peixoto Batista, J., & Perrota, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134.
- Peña, F. (21 de diciembre de 2004). Hay vida después de la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto. *La Nación*.
- Pimbert, M. P. (2018). Global Status of Agroecology. A Perspective on Current Practices, Potential and Challenges. *Review of environment and development. Economic and Political Weekly*, 53(41), 52-57.
- Piñeiro, D. E. (2004). *En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Pleyers, G. (2018). *Movimientos sociales en el siglo XXI : perspectivas y herramientas analíticas* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- PMSS. (22 de septiembre de 2010). FSA: Panel debate La integración regional: balances y desafíos para los movimientos sociales. Obtenido de <http://www.mercosursocialsolidario.org/fsa-panel-debate-la-integracion-regional-balances-y-desafios-para-los-movimientos-sociales/>
- \_\_\_\_\_ (2016). *Modelos en disputa. Agronegocios Vs. Agricultura familiar campesina. Sistematización de la experiencia de intercambio, Programa Mercosur Social y Solidario*. Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Alianza campo-ciudad: comercio justo, agricultura urbana y economía social y solidaria. Sistematización de la experiencia de intercambio, Programa Mercosur Social y Solidario*. Asunción.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. (V. Julia , & Á.-U. Fernando , Trads.) Madrid: Quipu editorial.
- Porcelli, E. (2013). Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales. En E. Llenderozas (Ed.), *Relaciones Internacionales: Teorías y Debates* (1ra ed., págs. 65-105). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.
- Porrás, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*(69), 161-185.
- Porto Gonçalves, W. (2001). *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad* (1ra ed.). México D.F: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2018). Lucha por la Tierra. Ruptura metabólica y reapropiación social de la naturaleza. En H. Alimonda, C. Toro Pérez, & F. Martín (Edits.), *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico y horizontes emancipatorios en clave sur* (1ra ed., págs. 53-78). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS y CLACSO.
- Preciado Coronado, J. A. (2014). La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Sociedade e Estado*, 29(1), 45-72.

- Programa Fidamercosur CLAEH. (2015). *De la visión a la acción. Las contribuciones del FIDA al proceso de institucionalización y visibilidad política de la agricultura familiar en el Mercosur ampliado*. Programa Fidamercosur CLAEH 2000-2014.
- Quijano, A. (2000a). Los movimientos campesinos contemporáneos en América Latina . *OSAL*, 171-180.
- \_\_\_\_\_ (2000b). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. (. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. (págs. 201-246). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2011). Colonialidad del poder y subjetividad en América Latina. *Revista semestral del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos*, 3(5), 1-13.
- Ramos, Á., Márquez, S., Gonzáles, R., & Mermot, C. (2014). El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el Mercosur: la experiencia de la REAF Mercosur. En S. Salcedo, & L. Guzmán (Edits.), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política* (págs. 473-497). Santiago de Chile: FAO.
- REAF. (3 de septiembre de 2015). *Campamento de jóvenes rurales*. Obtenido de <https://www.mercosur.int/campamento-de-jovenes-rurales/>
- \_\_\_\_\_ (2016). *Estudio de sistematización de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar*.
- REAFmercrosur. (22 de abril de 2021). *Seminario Internacional REAF MERCOSUR Ampliado "Políticas Públicas para el Acceso a la Tierra y el Arraigo Rural"*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=M1Ls8O-8dM4>
- REAFmercrosur. (3 de junio de 2021). *Seminario Internacional REAF MERCOSUR Ampliado "Agroecología: Desafíos de la Producción, la Distribución y el Consumo para su Desarrollo en la Agricultura Familiar Campesina e Indígena"*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=v80cUOzUoeI>
- Revilla, C. (2012). La oferta de participación en UNASUR: de lo formal a lo real. En H.-L. c. Moncayo, *UNASUR: opciones de participación de la sociedad civil* (págs. 37-72). Bogotá: ILSA.
- Ribeiro de Castro, I. R. (2019). La supresión del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la agenda de alimentación y nutrición. *Cad. Saúde Pública*, 35(2).
- Riella, A. (2002). Las Organizaciones Rurales y el proceso de Integración Regional. *Revista de Ciencias Sociales*, XV(20), 75-86.
- Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Análisis Carolina*(12).
- Riggirozzi, , P., & Tussie, D. (Edits.). (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. London/New York: Springer.
- \_\_\_\_\_ (2018). Claves para leer el regionalismo sudamericano: fortaleciendo el Estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(5), 6-21.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Oprimidos pero no vencidos* (4ta ed.). Bolivia: La mirada salvaje.

- \_\_\_\_\_ (2015). *Sociología de la imagen: miradas ch'ixi desde la historia andina*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Un mundo ch'ixi es posible. Ensayos desde un presente en crisis* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta Limón.
- Rosenau, J. (1992). Governance, order and change in world politics. En J. Rosenau, & E. Otto-Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Rosse, P. M., & Martínez-Torres, M. E. (2013). La Via Campesina y Agroecología. En V. Campesina, *El Libro abierto de La Vía Campesina: celebrando 20 años de luchas y esperanza*. Yakarta.
- Ruggie, J. G. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885.
- \_\_\_\_\_ (2004). Reconstituting the Global Public Domain. Issues, Actors, and Practices. *European Journal of International Relations*, 10(4), 499-531.
- Sack, R. D. (1983). Human Territoriality: A Theory. *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1), 55-74.
- Sader, E. (9 de noviembre de 2014). *Hegemonía posneoliberal*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-259439-2014-11-09.html>
- Said, E. (2018). *Cultura e imperialismo*. (1ra ed.) (N. Catelli, Trad.). Barcelona: Debate.
- Salas, R. (2007). De la liberación soñada a la globalización imaginada: crítica intercultural de la simbólica latinoamericana. En J. S. Herceg (Ed.), *Integración e Interculturalidad. Desafíos pendientes para América Latina* (págs. 93-108). Santiago de Chile: Colección Idea.
- \_\_\_\_\_ (2015). Hacia una justicia intercultural para el reconocimiento social y en un medioambiente sustentable. *JUSTIÇA DO DIREITO*, 29(1), 33-48.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. (A. Lázaro Peña, L. Martínez, & M. Vazquez, Edits.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*(7), 11-54.
- \_\_\_\_\_ (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberalconservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*, 107-126.
- Sanmartín Arce, R. (2000). La entrevista en el trabajo de campo. *Revista de Antropología Social*, 9, 105-126.
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva*. España: Espasa-Calpe.
- \_\_\_\_\_ (1996). *De la totalidad al lugar*. España: Oikos-tau.
- \_\_\_\_\_ (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razon y emoción*. Barcelona: Ariel.
- Saquet, M. A. (2013). El desarrollo en una perspectiva territorial multidimensional. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, 2(1), 111-123.

- \_\_\_\_\_ (2015a). *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades. Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- \_\_\_\_\_ (2015b). Territorialidades y territorialización con autonomía en las prácticas agroecológicas. *Rev. Fac. Agron*, 114, 178-189.
- Scott, J. C. (2004). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México D.F: Editorial Era.
- Segato, R. (2007). Introducción. Políticas de la identidad, diferencia y formaciones nacionales de alteridad. *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Seoane, J. (2006). Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. *Sociedad y Estado*, 21(1), 85-107.
- Seoane, J., & Taddei, E. (2003). Movimientos sociales, conflicto y cambio político en América Latina. *OSAL*(9).
- \_\_\_\_\_ (2004). Movimientos sociales, democracia y gobernabilidad neoliberal. *OSAL*, 99-114.
- Servolo de Medeiros, L. (2010). Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoría política. En M. Manzanal, & G. Neiman (Edits.), *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos* (1ra ed., págs. 131-152). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.
- Sica, D. (2006). *MERCOSUR: evolución y perspectivas*. Obtenido de Documento base para presentación en seminario "15 años del Mercosur, evolución y perspectiva".
- Simón, G.-A. (2009). Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos. *Revista española de estudios agros sociales y pesqueros*, 4(224), 19-46.
- Slater, D. (2008). Re-pensando la geopolítica del conocimiento: reto a las violaciones imperiales. *Tabula Rasa*(8), 335-358.
- Soares Da Silva, A. (2016a). Sociedad Civil y Movimientos sociales. *Diplomatura en Políticas Públicas para la igualdad en América Latina CLACSO*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=IjEO4cagU0o>
- \_\_\_\_\_ (2016b). Movimientos Sociales y Políticas Públicas. *spacio de Formación Virtual, Diplomatura en Políticas Públicas para la igualdad en América Latina*. CLACSO. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=ycVE1IDS0SA>
- Spivak, G. C. (2013). *En otras palabras, en otros mundos. Ensayos sobre política cultural* (1ra ed.). (A. Bixio, Trad.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- Stronzake, J., Dos Santos, M., & Silva, N. (2013). Soberanía alimentaria y reforma agraria: perspectivas a partir de los movimientos sociales. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*(32), 61-72.
- Stuhldreher, A. (2012). Construcción participativa del regionalismo estratégico: ¿hacia una agenda medioambiental externa del Mercosur? *Rev. Bras. Pol. Int.*, 55(1), 194-210.

- \_\_\_\_\_ (2016). Gobernanza global y regionalismo latinoamericano. Desafíos para el desarrollo humano sostenible y agenda post-2015: una mirada desde Uruguay. En N. Mellado (Ed.), *Latinoamérica: Inserción global e integración regional* (págs. 17-34). Lerner.
- \_\_\_\_\_ (2018). Mejora de la gobernabilidad mundial y profundización de la gobernanza multinivel en América Latina: trayectorias teórico-conceptuales, reflexiones actuales y proyección a futuro. (C. F. Molina del Pozo, Ed.) *Derecho y Economía de la Integración*(6), 47-72.
- Tapia Mealla, L. (2006). La producción teórica para pensar América Latina. En M. A. Ibargüen, & N. De los Ríos Méndez, *René Zavaleta Mercado. Ensayos, testimonios y re-visiones* (págs. 213-224). Buenos Aires: Miño y Dávila srl.
- \_\_\_\_\_ (2011). *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad* (1ra ed.). La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA/Muela del Diablo Editores.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Buenos Aires: Alianza Universidad.
- \_\_\_\_\_ (2005). *The New Transnational Activism*. New York: Cambridge University Press.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. (J. Piatigorsky, Trad.) Barcelona, España: Paidós.
- Torrez, F. (26 de marzo de 2018). *¿Por qué construir un Instituto de Agroecología Latinoamericano -IALA?* Obtenido de <https://viacampesina.org/es/por-que-construir-un-instituto-de-agroecologia-latinoamericano-iala/>
- Touraine, A. (1985). An introduction to the study of social movements. *Social Research*, 52(4), 747-787.
- Unidad de Coordinación Regional. (2016). *Un nuevo contexto en América Latina y el Caribe. Riesgos y desafíos para consolidar avances en las políticas diferenciadas para la agricultura familiar*. Programa FIDA Mercosur CLAEH.
- Unidad Técnica de Cooperación Internacional del MERCOSUR. (2018). *La cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores*. (M. N. López, & C. Giménez, Edits.) Montevideo: Secretaría del Mercosur.
- Varsky, H. (23 de enero de 2008). El Mercosur y la gente. *Página 12*.
- Vázquez, M. (2008). Los escenarios de participación social en el Mercosur. En G. J. (comp.) (Ed.), *En los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo* (págs. 137-148). Quito: FLACSO Ecuador.
- Vía Campesina. (2009). *Documentos políticos de la Vía Campesina*. Yakarta: Vía Campesina.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Revolución agroecológica. El Movimiento de Campesino a Campesino de la ANAP en Cuba*. La Habana: Asociación Nacional de Agricultores Pequeños y la Vía Campesina.
- \_\_\_\_\_ (2011). Declaración de Shashe. *Primer Encuentro de Formadores en Agroecología en la Región 1 de África de la Vía Campesina*.

- \_\_\_\_\_ (2013). *Otro paso para Fortalecer la lucha por la Soberanía Alimentaria*. Obtenido de <https://viacampesina.org/es/otro-paso-para-fortalecer-la-lucha-por-la-soberania-alimentaria/>
- \_\_\_\_\_ (19 de febrero de 2014). *Las inversiones del FIDA deben fortalecer la agricultura familiar, campesina e indígena y las políticas públicas hacia la soberanía alimentaria*. Obtenido de <https://viacampesina.org/es/las-inversiones-del-fida-deben-fortalecer-la-agricultura-familiar-campesina-y-indigena-y-las-politicas-publicas-hacia-la-soberania-alimentaria/>
- \_\_\_\_\_ (2015). *Agroecología campesina: por la soberanía alimentaria y la madre tierra. Experiencias de la Vía Campesina*. (7).
- Villalba Clavijo, C., & Viscay, L. (2019). Los jóvenes del Mercosur pensando y actuando sobre su educación rural. En C. Villalba Clavijo (Ed.), *Experiencias educativas en territorios rurales del Uruguay: las voces de sus protagonistas* (págs. 202-217). Montevideo: OEI.
- Wahren, J. (2011). "Territorios insurgentes": la dimensión territorial en los movimientos sociales de América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Wallerstein, I. (1976). Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis. *Theory and Society*, 3, 461-483.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción* (2da ed.). México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos*. México D.F: Contrahistorias.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*(9), 131-152.
- Windurf, M., & Jonse, J. (2006). Desarrollo del paradigma político de la soberanía alimentaria. Argumentos en su desarrollo y construcción social del paradigma. En F. Fernández Such, *Soberanía alimentaria: objetivo político de la cooperación al desarrollo en zonas rurales* (págs. 49-82). España: Icaria.
- Yeates, N. (2005). Globalization and Social Policy in a Development Context Regional Responses. *Social Policy and Development Programme Paper*(18).
- Zavaleta, R. (2009). *La autodeterminación de las masas. René Zavaleta: antología*. (L. Tapia, Ed.) Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO.
- Zibechi, R. (2006). La emancipación como producción de vínculos. En A. E. Ceceña, *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (págs. 123-149). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2008). Ecos del subsuelo: resistencia y política desde el sótano. En A. E. Ceceña (Ed.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación* (1ra ed., págs. 71-99). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS Y CITADOS

## **A. ONU**

Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social (Res. AGNU 2542, 1969)

Programa de Desarrollo (Res. AGNU 51/240, 1997)

Observación General N° 12 (ECOSOC) (1999)

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018)

## **B. MERCOSUR**

Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (2000)

Consenso de Buenos Aires (2003)

Declaración Final XXXV Cumbre del MERCOSUR (2008)

Declaración Final XXXVI Cumbre del MERCOSUR (2008)

### **I. CMC**

Decisión CMC N° 61/00

Decisión CMC N° 26/03

Decisión CMC N° 40/04

Decisión CMC N° 03/07

Decisión CMC N° 39/08

Decisión CMC N° 45/08

Decisión CMC N° 06/09

Decisión CMC N° 14/09

Decisión CMC N° 33/09

Decisión CMC N° 64/10

Decisión CMC N° 65/10

Decisión CMC N° 12/11

Decisión CMC N° 59/12

Decisión CMC N° 02/14

Decisión CMC N° 14/14

Decisión CMC N° 20/14

Decisión CMC N° 45/14

Decisión CMC N° 19/19

Recomendación CMC N° 05/10

Recomendación CMC N° 02/11

Recomendación CMC N° 02/14

Recomendación CMC N° 05/17

Recomendación CMC N° 07/17

Recomendación CMC N° 02/18

## **II. GMC**

Resolución GMC N° 11/04

Resolución GMC N° 25/07

Resolución GMC N° 39/06

Resolución GMC N° 42/12

## **III. REAF**

Acta REAF N° 02/05

Acta REAF N° 01/09

Acta REAF N° 01/10 y Anexo X

Acta REAF N° 01/11

Acta REAF N° 02/11

Acta REAF N° 01/12

Acta REAF N° 01/13

Acta REAF N° 01/14

Acta REAF N° 02/14

Acta REAF N° 01/15

Acta REAF N° 02/15

Acta REAF N° 01/16

Acta REAF N° 01/17

Anexo VI/VIII, VII REAF

Anexo VII, VIII REAF

Anexo VI, XXII REAF

Anexo X, XIII REAF

Anexo VI, XX REAF

Anexo VI, XXIV REAF

Anexo X, XXIV REAF

Anexo X, XXIV REAF

Anexo VII, XXV REAF

Anexo VI, XXVI REAF

Anexo XVIII, XXVI REAF

Anexo V, XXVI REAF

Anexo X, XXVII REAF

Recomendación REAF N° 01/13

Carta de Olmué (2017)

#### **IV. RMADS**

Acta RMADS N° 01/07

Acta RMADS N° 02/07

Acta RMADS N° 01/08

Acta RMADS N° 02/08

Acta RMADS N° 02/09

Acta RMADS N° 01/10

### **C. CUMBRE DE LOS PUEBLOS**

Declaración de la Cumbre de los Pueblos del Sur (2007)

### **D. COPROFAM**

Carta de Montevideo. Propuesta de la COPROFAM al Consejo del Mercado Común (2003)

Declaración de Ypacarai de la COPROFAM. IV Asamblea Ordinaria (2003)

Declaración de la COPROFAM. V Asamblea Ordinaria (2005)

Declaración de la COPROFAM. VI Asamblea Ordinaria (2007)

Declaración de Actionaid y la COPROFAM a los Gobiernos del Mercosur (2008)

### **E. VIA CAMPESINA**

Declaración Final, VII Conferencia Internacional de la Vía Campesina (2017)

### **F. Otros**

Declaración de Iguazú (1985)

Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (La Habana, 2001)

Resolución ex SAGPyA N° 132/06 (Argentina)

Resolución ex SAGPyA N° 255/07 (Argentina)

Declaración de Nyéléni (2007)

Declaración de Nyéléni (2015)

Ley 11.346 (Brasil, 2006)

Medida Provisoria nro. 870 (Brasil, 2019)

Ley 27.118 (Argentina, 2014)

## APÉNDICE

### APÉNDICE NRO. 1

*Entrevista Álvaro Ramos, Especialista en Instituciones y Políticas Públicas de Desarrollo (Programa FIDA Mercosur CLAEH). 16 de diciembre de 2019*

¿Considera que jugó un papel importante Mercosur respecto a los movimientos sociales?

**A.R.:** La creación de la REAF tuvo lugar en el año 2004 a raíz del trabajo previo del Programa FIDA Mercosur con las organizaciones sociales representativas de la agricultura familiar nucleadas en la COPROFAM. El Mercosur en sus orígenes tuvo un enfoque comercial –de articulación de mercados- de poder construir un mercado común a pesar de las asimetrías que existían entre los cuatro socios. En primer lugar hubo un acuerdo político entre Argentina y Brasil, cambiando la lógica de su relacionamiento histórico entrando en dicho proceso Uruguay y Paraguay.

En el año 1994 se crea la COPROFAM con el objetivo de ejercer una presión gremial y política en los órganos del Mercosur para tener un espacio. Ello se consolida a partir de un taller en el año 2004 y por medio de la Carta de Montevideo. La REAF se crea dentro de la normativa Mercosur teniendo como objetivo el asesoramiento. La peculiaridad es que participan en pie de igualdad las organizaciones sociales en las delegaciones oficiales, parte del diálogo político. Ello le dio a la REAF una personalidad muy fuerte. Se le permitió –además de los rasgos formales- ser una plataforma de diálogo de políticas públicas. Ello tuvo un efecto expansivo que llevó a que en cada uno de los países operaran Secciones Nacionales operando las mismas a nivel interno en cada uno de los países. Los que más han dinamizado dicho proceso fueron los Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile. Eso permitió que las Secciones Nacionales se transformaran en plataformas de diálogo entre las organizaciones sociales en los diversos temas propios de la agricultura familiar y los temas considerados transversales: políticas de protección social, mujer rural y juventud rural. Esa forma de funcionar como dialogo permanente con los movimientos sociales permitió construir una agenda de interés mutuo entre gobiernos y movimientos sociales. Ello crece con la orientación ideológica de los gobiernos que asumieron en la región. Paraguay siempre tuvo una actitud bastante abierta. El Mercosur no fue el disparador. El disparador de la creación de la REAF y de la visibilidad política de la AF en el Mercosur fue la COPROFAM, las organizaciones sociales y sus planteos (reivindicaciones, enfoques) aprovechando la coyuntura política.

La presencia del FIDA (en el marco FIDA Mercosur) habilitó a dos cuestiones que fueron muy claras: darle un soporte técnico metodológico a través de la secretaria técnica, le dio contenido. Hasta ese momento la mayoría de las Reuniones Especializadas (14/15) no tenían un funcionamiento regular ni una operativa que permitiera cumplir de mandar recomendaciones –la mayoría era un saludo a la bandera-. La REAF envió 17 recomendaciones las cuales fueron tenidas en cuenta. El FIDA Mercosur hasta el 2012 fue la secretaria técnica; por otro lado, el aporte financiero hasta el año 2010, cubriendo los gastos de funcionamiento de la secretaria técnica y aseguraba la participación en los espacios de la REAF por parte de los movimientos sociales. Las Secciones Nacionales y los grupos temáticos fueron claves. En realidad el Mercosur es la caja institucional, el institucionalizador (no así el facilitador que terminó siendo el FIDA Mercosur a través de las dos cuestiones mencionadas). No puede mandarse recomendaciones al gobierno si no se tiene posiciones técnicas al respecto. El papel técnico siempre respaldó al diálogo político y eso permitió el éxito de la REAF en su funcionamiento. Entre las organizaciones sociales y los gobiernos (tienen presupuestos, técnicos, etc.) hay una asimetría gigantesca. Esta asimetría es la que no permitió el equilibrio entre los interlocutores. Otro elemento importante fue el intercambio de

experiencias que se generó por el mutuo conocimiento, entre los mismos gobiernos, hubo mucha transferencia de capacidades y conocimiento.

Es importante lo último que mencionas sobre la atención de las particularidades entre los modos de prácticas la agricultura por parte de los países y las entidades subnacionales.

**A.R.:** Hasta el año 2014 las Secciones Nacionales fueron importantes en la construcción de propuestas. La Sección de Argentina especialmente tomó en cuenta sus particularidades dependiendo las distintas zonas que muchas veces se ven invisibilizadas por las políticas agropecuarias nacionales (lo mismo ocurrió en Brasil frente a su federalismo). Sin embargo, el vínculo entre las políticas federales y estatales en Brasil ha sido consistente.

En este recorrido, es interesante el convenio entre FIDA y COPROFRAM en el año 2009 acentuando el papel de los movimientos sociales y la escucha activa. Tu testimonio coincide con lo expresado por los movimientos sociales debido a que a partir de 2013/2014 se ha advertido una interrupción en las negociaciones en el marco de la agricultura familiar en el Mercosur.

**A.R.:** La dimensión intergubernamental no agota el obstáculo. La inclusión de Venezuela generó un distorsionador muy fuerte hacia el interior de la REAF. Venezuela siempre generó movimientos sociales dependientes de la orientación política ideológica del gobierno. El proceso de distorsión fue severo, se corrió el foco, de las propuestas técnicas a las propuestas fuertemente ideologizadas. La crisis del 2008 en Argentina hizo que se concentraran los esfuerzos excluyentemente en el Foro de Agricultura Familiar. Otro elemento es que en el último gobierno de Dilma, su prioridad ya había dejado de ser la insistencia en la región (en materia de cooperación, de incidencia) y redireccionando sus intereses hacia África. El cambio de prioridades del MDA en Brasil. Todo ello generó que a partir del 2011, 2012 la capacidad de propuestas de la REAF se limitaron bastante, se deterioraron. Lo que se profundiza con el cambio ideológico de algunos gobiernos en la región. Respecto a Argentina, el peor factor durante el gobierno de Macri (no fue el ideológico solamente) fue la ignorancia (falta de conocimiento factual) de los funcionarios y sus preconcepciones sobre cómo manejar un diálogo político real con las organizaciones sociales. La consecuencia de todo lo mencionado fue una pérdida real de la calidad institucional del bloque de integración con la paradoja que durante todos esos años funcionó el FAF que los propios gobiernos aportaron y permitieron, una vez que el FIDA se retira de la secretaría técnica, seguir funcionando. Respecto al acuerdo FIDA y COPROFRAM hay una visión política teniendo en cuenta el fin de ciclo y su cambio en el sentido de gobiernos hostiles en muchos casos al diálogo político. La única alternativa es que los movimientos sociales obligaran de algún modo a los gobiernos –ya no sensibles- a dialogar con propuestas concretas. Las organizaciones tienen capacidad de organización y capacidad de propuesta. Hoy en día es más profundo ya que el FIDA Mercosur se dedica exclusivamente a las organizaciones sociales que forman parte de la COPROFAM. Esta es la visión política de esta última etapa previendo los cambios políticos y el viraje ideológico y aportando a fortalecer a las organizaciones sociales. No obstante, las organizaciones son débiles, con frecuentes problemas de representatividad pero es un cable a tierra que en algunos países es más fuerte que en otros. En la actualidad, el país más fuerte en términos de estas redes de organizaciones sociales vinculantes y vinculadas es Brasil (le sigue Chile, Uruguay, Argentina y Paraguay). En la Argentina lo que se da es una especie de quiebre donde las organizaciones provinciales tienen mucha dificultad para llegar a las instancias (espacios) nacionales.

En mi trabajo de investigación advertí esta dificultad a escala multinivel ya que se suma la poca interacción entre las entidades subnacionales y los movimientos sociales.

**A.R.:** En visitas por Argentina llegó un momento en donde se veía que profundizar la visibilización de esta cuestión iba a ser abrir una caja de pandora –esa era la señal política-, generando espacios donde las organizaciones van a sentarse con delegados de gobiernos provinciales a realizar una serie de demandas y pueden enfrentarse a la dificultad por parte de los delegados provinciales de dar respuesta. Los técnicos en aquel momento habían demostrado atención e interés por la experiencia de Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay. No obstante, más que un frente de diálogo se generaría un frente de conflictos, teniendo en

cuenta el temor ante la falta de respuestas. Justamente la idea de estos espacios es la de construir propuestas juntos. Siempre esta ese temor de las autoridades de abrir el dialogo para no generar lugares de conflicto.

¿Qué nivel de incidencia observaste de las propuestas del Mercosur en las Secciones Nacionales?

**A.R.:** Las Secciones Nacionales, mientras estuvieron fortalecidas, tuvieron un rol muy importantes y generaron cambios institucionales fuertes en todos los países a favor de la agricultura familiar y generaron propuestas y políticas públicas en ese sentido. En el caso de Argentina no existía la Secretaria de Agricultura Familiar ni el Foro de la Agricultura Familiar. La UCAR tuvo un rol importante en relación a la formulación de políticas públicas a partir de su relacionamiento con organismos internacionales. En el caso de Uruguay se crea la Dirección General de Desarrollo Rural, las Mesas de Desarrollo Rural se tornan legales, en Paraguay se generan espacios de financiamiento rural. No obstante, no hay sistematización de datos/información ni por los gobiernos ni por los movimientos sociales. Durante los años 2006-2012 fue el esplendor de la REAF. La definición de agricultura familiar, consensuada, fue relevante más allá de ser un concepto paragua, heterogéneo con muchos sentidos hacia su interior. Permitió una mayor identificación de quienes eran agricultores familiares.

Ha sido reveladora la importancia que le has dado a partir de su mención reiterada al papel de las Secciones Nacionales.

**A.R.:** Tengo una alerta siempre en el descalce entre las decisiones de elite/de cúpula y las bases. La extensión territorial de los países y su diversidad es una complejidad. Es nocivo ya que no se logran representar las particularidades. Las bases para el Mercosur son las Secciones Nacionales. Cuando estas se debilitaron, la REAF se debilitó en su capacidad de propuestas. Así, los movimientos sociales también se abrieron con lo que se produjo una deslegitimación de la agenda.

Desde FIDA Mercosur ¿han interactuado con el Foro Nacional de la Agricultura Familiar?

**A.R.:** Antes de su creación tuvimos mucha participación. La Secretaria de AF en su momento tenía una visión sectorial. A partir del Foro y la Secretaría actuando en conjunto se buscó reformular este posicionamiento.

Desde FIDA Mercosur han participado en programas dirigidos hacia el Norte Argentino.

**A.R.:** Hacíamos parte de los equipos de misión para asistir en dialogo con El gobierno en programas de desarrollo y créditos. Ahí tuvimos bastante contacto con organizaciones sociales, como el MOCASE-VC en algunos talleres, encuentros. Fue básicamente apoyo al diseño de los programas. Asimismo, dialogamos en el marco del Foro Nacional.

Con la intervención del CLAEH ¿se logró refrescar la agenda?

**A.R.:** Estamos en eso, construyendo un dialogo. En el año 2018 coordinamos estudios sobre el estado de arte de la política pública –generó un documento por país y un documento consensuado-. En la actualidad se está trabajando en identificación de 3 líneas de políticas públicas por país en donde lo presentaran los movimientos sociales en Bolivia, Perú y Paraguay. En la última REAF hicimos un análisis del impacto del acuerdo UE-MERCOSUR para la agricultura familiar teniendo en cuenta su multidimensionalidad y las asimetrías. Por ejemplo la situación de Bolivia no solo generan un quiebre institucional sino un quiebre hacia el interior de las mismas organizaciones y entre ellas. Hay compromisos internacionales como los ODS y el Decenio de la Agricultura Familiar que tratan de promover nuevos espacios pero lo institucional debe tenerse en cuenta. Es importante como percibe las medidas de la cúpula la dirigencia social.

¿A qué apuntan con el “nuevo imaginario positivo de la ruralidad”?

**A.R.:** Básicamente tres áreas de trabajo: la de los contenidos (la conceptual) –la agricultura familiar no es sinónimo de pobreza-. La AF es capaz de dar respuesta a los estímulos de los mercados, de las políticas públicas. Es un elemento social que debe ser tenido en cuenta. Está vinculada a las estrategias de protección ambiental y a la generación de empleo rural. Abrir el dialogo a la multidimensionalidad de la AF y su reconocimiento. Otra área es la capacitación de los dirigentes en estos temas y por otro lado la exposición/comunicación pública a nivel

regional y nacional para no salir de foco. Si no hay una lógica de traslación de información se volvería a una invisibilidad total de la cuestión. La salvedad es que la Vía Campesina dialoga pero no hace parte de la CORPOFAM.

## APÉNDICE NRO. 2

*Entrevista a Ursina Leguizamón, Coordinadora Nacional Alternativa de la REAF Paraguay.* 10 de febrero de 2021 (envío de cuestionario vía email)

¿Cuál es el papel que jugó Mercosur respecto a la agricultura familiar y las organizaciones campesinas e indígenas?

**U.L.:** El MERCOSUR, como bloque regional junto a sus órganos de gobierno, ha jugado un rol muy importante en la visibilización de la agricultura familiar e indígena desde el momento de creación de la REAF (Res GMC No 11/2004) involucrando con mucha fuerza a las instancias gubernamentales respectivas y a referentes de las organizaciones nacionales integrantes de la COPROFAM.

¿Qué nivel de incidencia advierten de las políticas del bloque Mercosur dirigidas a los agricultores familiares en las políticas nacionales?

**U.L.:** La Resolución GMC No 25/2007 dispone la conceptualización concertada entre los actores participantes de la agricultura familiar y establece cuáles son los organismos nacionales que serán responsables de llevar adelante lo convenido en la citada norma. La Resolución 25/2007 es una herramienta fundamental que otorga reconocimiento e identificación a agricultores/as familiares, reconoce al colectivo como un estrato particular con características particulares y faculta a los gobiernos a gestionar políticas públicas diferenciadas de manera estructurada

Desde la dimensión institucional ¿cuáles son los obstáculos a los que se enfrenta el espacio de la REAF?

**U.L.:** La REAF del MERCOSUR se estructura de manera sencilla. La presidencia semestral (ocupada por cada país en orden alfabético), reunión de Coordinadores Nacionales (cada país designa por el sector oficial representantes nacionales, titulares y alternos, representado por los Vice Ministros del Área u otros puntualmente designados), los equipos técnicos temáticos se conforman con especialistas temáticos según agenda de trabajo, Secciones Nacionales participan representantes del sector oficial y de las organizaciones integrantes de COPROFAM y otras invitadas en cada país, reuniones Ordinarias Semestrales. Participan Coordinadores Nacionales, Técnicos temáticos y productores de los países miembros convocadas por la presidencia de turno. Actualmente, la pandemia ha cortado las actividades de intercambio presenciales. No obstante, se realizaron las secciones nacionales y actividades regionales puntuales y reuniones de coordinadores por vía virtual siguiendo la organización interna que se citó precedentemente. Los servicios de conexión de internet de nuestros países no contribuyen positivamente para una mayor y mejor comunicación de los actores de la REAF.

En relación a Paraguay ¿ha sido continua la inclusión y participación de las organizaciones campesinas e indígenas tanto en las Secciones Nacionales como en la REAF?

**U.L.:** Correcto.

¿En algún momento del proceso de fortalecimiento de la agenda vinculada a la agricultura familiar en el Mercosur se ha tenido en cuenta el rol desempeñado por los Institutos Agroecológicos Latinoamericanos (IALAs)?

**U.L.:** Referentes de organizaciones ligados a la Vía Campesina participan ordinariamente de los encuentros REAF.

¿Cómo se ha desarrollado la relación entre la REAF con las organizaciones campesinas e indígenas de Paraguay integrantes de Vía Campesina – Organización de Lucha por la Tierra (OLT), Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas (MCNOC), Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), Movimiento Agrario y Popular (MAP) y CONAMURI-?

**U.L.:** De las Secciones Nacionales participan referentes, varones y mujeres, de organizaciones de todo el país relacionados a COPROFAM, así como usuarios de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La Vía Campesina participa de forma indirecta de las reuniones REAF con dirigentes que están en organizaciones de base.

En el caso que se haya observado una discontinuidad en dicha relación ¿a qué factores lo atribuye?

**U.L.:** No creo que haya discontinuidad, tal vez existe una suerte de informalidad. En algunos casos los mismos actores participan con varias representaciones lo que los va obligando a alejarse de la REAF. Hay que recordar que la REAF, constituye un espacio de construcción de políticas entre el sector productivo de la AF y los técnicos gubernamentales. Es un espacio de diálogo para elaboración consensuada de propuestas. Algunos de nuestros logros están relacionados a las Compras Públicas y a la creación del Sello de Agricultura Familiar.

### APÉNDICE NRO. 3

*Entrevista a María Teresa Zegada, Socióloga con Maestría en Ciencia Política (Centro de Estudios Superiores y Universitarios, CESU-UMSS). Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina (PROSPAL) Universidad de Arte y Ciencias Sociales U-ARCIS, Chile). 20 de enero de 2020*

\*Sus líneas de investigación se refieren a los movimientos sociales y el activismo en América Latina con especial énfasis en Bolivia.

En primer lugar, y como introducción a la entrevista, se solicitó a la Sra. Zegada que nos cuente según su experiencia y conocimiento cuáles han sido las cuestiones relevantes en torno a los movimientos sociales en la región y sus particularidades en el último tiempo.

Sobre el tema de la sociedad, más allá de las conexiones entre los países de la región lo que uno puede ver hoy con mayor facilidad son las coincidencias de varios estallidos sociales. Uno puede percibir que más allá del tipo de demandas (tonalidades diversas) entramados comunes en las resistencias. Todos ellos son movimientos políticos no solo porque cuestionen el orden, más allá de la teorización clásica. En Bolivia lo que teníamos eran movimientos con nuevas expresiones sociales de la política. Terminan conectados a una demanda mayor, una transformación estatal profunda. Ello nos permite estar conectados. Aquí la categoría ciudadanía es útil para analizar estas nuevas expresiones. Están generando una sedimentación y adquisición de experiencias para poder expresarse. Lo que está sucediendo en América Latina excede los esquemas teóricos habituales.

Claro. En ese sentido podría rescatarse la diferencia entre globalización y globalidad.

**M.T.Z.:** La conexión de Bolivia y otros países con el mundo globalizado se las ha estudiado en el marco de la formalidad de las instituciones. La globalización desde debajo de la cual habla Nicolás Tasi. Los movimientos aquí se han incorporado de manera virtuosa y han generado una red de contactos sin dejar de lado sus prácticas culturales, sus lazos de solidaridad con los pueblos indígenas, remarcando prácticas muy vinculadas a su identidad étnica. La “otra vinculación” hace referencia a la política exterior, importación/exportación, etc.

¿Qué nivel de incidencia advierte de las demandas de los movimientos sociales en el Estado?

**MT.Z.:** Son bien diversas y varían según el alcance que se propone cada movimiento. Los movimientos que tienen demandas muy puntuales logran su cometido. Hay demandas que se limitan al ámbito local, con un lugar propio y se desarticulan una vez logrado el objetivo. Son las redes las que han permitido la articulación entre los diversos movimientos. En muchos casos se ha dejado de lado el particularismo para fortalecer las demandas a nivel macro. La incidencia de esta articulación es mayor. La propia concepción del Estado se disputa.

¿Advierte una reconfiguración de estos movimientos sociales en la región?

**M.T.Z.:** Creo que sí. Hay que conectar dicha pregunta a la dinámica sociopolítica de la política regional. Hace unos 15 años el rechazo al modelo neoliberal ha tenido su auge. Estos ciclos estatales han ido marcando la agenda de los movimientos sociales, nuevos repertorios, nuevas identidades y nuevas demandas. Este factor es el que ha desequilibrado. En la etapa neoliberal el enemigo se identificó de una manera más clara. Es necesario realizar una lectura situada.

¿Cuáles son los sentidos que le encuentra al Mercosur?

**M.T.Z.:** Los movimientos sociales no han identificado como interlocutores válidos los espacios de integración regional. En sí, los casos específicos han sido considerados como alternativos, por ejemplo el Foro de San Pablo.

## APÉNDICE NRO. 4

*Entrevista a Lautaro Viscay, Secretario Técnico de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF). 17 de febrero de 2020*

En primer lugar, y como introducción a la entrevista, se solicitó al Sr. Viscay que nos cuente según su experiencia y conocimiento cuáles han sido las particularidades de la REAF.

**L.V.:** Es importante tener en cuenta que la REAF es un órgano asesor y no resolutivo del Mercosur frente a algunas expectativas que se han generado principalmente por parte de los movimientos sociales de la región. Su función es dada por el GMC en materia de política pública diferenciada de la agricultura familiar. Esta reunión no toma decisiones sino compone, nutre un dialogo. El Mercosur respeta la soberanía de los países a diferencia de la UE y la PAC europea por ejemplo. Este andamiaje, constructo, de cómo se organiza el Mercosur es importante tenerlo en cuenta. Muchas organizaciones pensaron que la REAF tenía poder de decisión. Se lograron muchísimos avances de consenso y su posterior internación en cada uno de los países. La relación de lo regional con lo nacional respecto al ciclo de políticas. Los ejemplos de los Registros de Agricultura Familiar o de la propia definición de Agricultura Familiar en el 2007.

En torno a lo planteado ¿cuál es el papel del Mercosur?

**L.V.:** El Mercosur desde su nacimiento tiene planteado el foro de las organizaciones sociales, todo lo que fue el movimiento de las Cumbres Sociales del Mercosur en el cual estas eran un llamado a las gremiales de los trabajadores, organizaciones sindicales y de los pueblos originarios, a esa diversidad de representaciones en nuestra región. Las Cumbres Sociales estuvieron presentes siempre más allá de un menor o mayor dinamismo (ver el Foro de Porto Alegre). De esta manera se buscaba abrir la agenda, generado un Mercosur más cercano, de integración de los pueblos, a través de varias propuestas y normativa: Instituto social, Instituto de Derechos Humanos, los derechos de las mujeres y la diversidad.

Donde el Mercosur le costó jugar un papel, a partir de las grandes cadenas de valor global y la concentración económica-agrícola, tuvo que ver con el tema de la producción. De hecho, post GATT y el SGT8 no tenemos una reunión de Ministros de Agricultura del Mercosur. Esta el CAS (ver también el IICA) pero no está en la órbita del Mercosur, ya que es un acuerdo de partes, político.

Al no jugar un rol protagónico frente a qué tipo de agricultura necesitamos en la región, como esa agricultura va a achicar la brecha de desigualdad, como vamos a superar el hambre por fuera del caso individual, estos planteos no tuvieron dinamismo. No se logró evolucionar en este sentido, pensando en una PAC en el Mercosur.

Respecto a la pregunta son variables que van de la mano.

¿Cómo se ha sido el proceso de incorporación de temas vinculados a la agricultura familiar?

**L.V.:** La creación política de la REAF fue una conquista en sí misma. Son procesos largos y en términos comparativos es un espacio joven frente a las ansiedades de avance planteadas continuamente. Son procesos que superan lo generacional en muchos casos. Esta reunión le da una entidad política a un sector. Todo ello ha generado procesos políticos y de institucionalidad pública en todos los países de la región inclusive con externalidades muy positivas hacia otros países de la región inclusive en otros espacios como el vínculo e incidencia de la REAF respecto a la CELAC por medio del Grupo temático de Agricultura Familiar y la internacionalización del dialogo sobre estas políticas a otras regiones como África Subsahariana y Centroamérica (el caso del CAC). Por lo cual el papel que jugó ya es importante en términos de apertura del Mercosur (Cumbres Sociales y las pequeñas cumbres en la REAF) y la REAF con sus vínculos con otras reuniones especializadas como la de los pueblos indígenas. ¿Podría jugar un mayor papel protagónico? Sin duda. El Mercosur tiene la capacidad para avanzar en la disminución de asimetrías, ej. En el tratado con la UE. Si el Mercosur tuviera un papel más protagónico podríamos mejorar nuestras capacidades de respuesta en términos de cooperación UE-Mercosur. Aquí, Mercosur podría y debería

participar activamente por medio de las demandas de la agricultura familiar campesina e indígena y convocando a esta, qué políticas de fomento son necesarias, que hay que hacer. La REAF es un espacio de gobiernos. En su creación la REAF convoca a los movimientos sociales, pero no es un espacio de los movimientos sociales. El Mercosur es un espacio de los gobiernos en el cual está pauta la participación de las organizaciones sociales, sindicatos, etc. Las posiciones que construyen los países son posiciones que elaboran los gobiernos. Esto se conecta con las Secciones Nacionales. Si bien la delegación oficial está compuesta por el gobierno y los movimientos sociales, el papel de los primeros es fundamental. La REAF logró sostener este aspecto independientemente a los entramados ideológicos de los gobiernos. Es la única reunión del bloque que ha incorporado activamente a países asociados. También, algo interesante es el proceso formativo adquiriendo nuevas capacidades. A partir de la REAF se ha buscado ser un espacio de cálido aprendizaje, una cooperación sincera, para interactuar en la esfera global y en el diseño de las políticas públicas (seguros agrícolas, colonización, tierras, etc.). Es un espacio que ha integrado a países asociados y sus organizaciones con un trato igualitario. Además, ha generado un espacio de cooperación Sur Sur y Triangular potente. En el conjunto de buenas prácticas todo este sistema ha aprendido. Esto es fundamental pero bastante raro en los espacios de integración regional.

Frente a dicho panorama ¿están dadas las condiciones de enunciación por parte de los movimientos campesinos?

**L.V.:** Al Mercosur lo manejan las cancillerías y los Ministros de Economía. Es imposible entender la REAF por fuera del Mercosur. En este sentido es interesante ejemplificar el caso de Brasil con una alerta que le hicimos a Dilma Rousseff sobre la concentración de la tierra. Esto llevó al gobierno a decretar, en su momento, la suspensión de venta de tierras a extranjeros. Para que esto ocurra deben darse determinadas condiciones. El nivel de receptividad y el manejo de expectativas son fundamentales. La REAF funciona y se acelera si los gobiernos funcionan.

Lo de abajo hacia arriba siempre está. La capilaridad es tremenda respecto al interior de los países. Uno va a varios lugares y las personas saben que es la REAF, no ocurre lo mismo respecto al Mercosur. Es la única reunión que ha logrado una gran capilaridad. Cada país ha demostrado diversos modos de representación política. Las tensiones nacionales son llevadas al espacio regional en el marco de la extensión rural a dicho ámbito. Es importante no vaciar la agenda en sí misma atendiendo a la coyuntura de cada país. El estar cerca de los movimientos sociales ha permitido, traccionar, organizar las demandas. También un tema es que en muchos casos los movimientos sociales y organizaciones estuvieron, están y podrán estar carentes de propuestas. Generalmente nos pensamos en una cultura muy anglosajona de consulta pública, como que es suficiente. Los movimientos campesinos han llegado muy pocas veces con propuestas a la REAF. Esto hace lento el proceso. Una cuestión de prioridades, de recursos del Estado, falta de un capacitador sobre integración, etc.

¿La falta de información obstruye la toma de posición?

**L.V.:** Tiene que ver con eso y con como logramos que los dirigentes que participan del espacio representando a las organizaciones sepan para que van. Aquí hay un desencuentro entre la cúpula y las bases, en este sentido no es un problema del Mercosur. Así también hay agendas muy ricas como la del propio MOCASE, y la Vía Campesina. Muchas veces la participación de las organizaciones campesinas es vista por los gobiernos como un costo, una instancia más. ¿Por qué viajan 10 dirigentes si ninguno tiene una propuesta? Esto nos interpela para pensar en la refundación de este espacio acerca de cómo formar en estas cuestiones, en que hay que avanzar, etc. Por ejemplo la UNILA es importante a la hora de una articulación. No es un espacio de negociación (cuotas de importación/exportación, etc.) sino de construcción de políticas públicas, no de burócratas internacionalistas. Otra innovación importante fue el Fondo de la Agricultura Familiar consistente en financiar la participación social con fondos soberanos de los países, no de la cooperación internacional. De las pocas innovaciones a nivel global. Respecto al final del FAF dirigentes no han dicho "Ahora se les terminó. Han sido el hijo rebelde del Mercosur". Esto es porque desafiamos ese andamiaje burocrático vinculado a la diplomacia. Hay campesinos adentro, hay discusiones

sobre derechos, la salud, etc. demostrando a la agricultura familiar como aliada, no como sinónimo de pobreza sino de desarrollo y de un actor económico. Que no se pierda el carácter de sujeto económico y social que tanto costo construir. En este sentido la REAF supo constituirse en una burocracia saludable.

Una de las cuestiones que advertí en los encuentros es una mayor interacción de los movimientos sociales campesinos con la esfera global

**L.V.:** Eso obedece a algunas lógicas. La REAF siempre contó con la participación de la FAO, FIDA, COPROFRAM. En el caso de Vía Campesina nosotros logramos la participación del MST ya habiendo avanzado varios años del gobierno de Lula. La propia vía internacional tiene sus redes, son diferentes espacios de interacción. La agenda de la COPROFAM está más ligada a la REAF por sus mismos orígenes, su bastión y ahí nace la Confederación de Organizaciones de la Agricultura Familiar. La Vía Campesina tiene una agenda propia de mayor densidad y previa a la REAF: agenda propia, agenda de cooperación Sur Sur, agenda regional, agenda nacional (cuando conviene). Decidió tener varias agendas teniendo en cuenta su conveniencia en términos estratégicos en términos de posicionamiento evitando relegar o apoyarse en los gobiernos.

De hecho el MOCASE-MNCI estaba separado por esta misma lógica frente a la distinta vinculación con el gobierno nacional

**L.V.:** Las diversas agendas tienen que ver con una cultura del hacer propia de las organizaciones y con la resistencia. Esto corresponde a un saber hacer, un saber interpretar. Que no todos estén en la REAF es muy positivo porque significa que estamos en tensión permanente. El no estar también habla de la diversidad, esos lugares en los cuales la política pública no convence todavía. Se nos plantea una contradicción, la revela y nos enfrenta a ella. Hay que empezar a reconstruir la integración regional y para ello hay que definir que agenda (nacional o regional/internacional) es prioritaria. Ello condiciona a los movimientos también. La REAF es la que mayor cooperación Sur Sur ha hecho. Además se hicieron esfuerzos para consolidar los Censos agropecuarios. Las agendas no pueden ser justamente excluyentes sino complementarias. Hay que coinventarnos, oxigenar miradas.

## APÉNDICE NRO. 5

*Entrevista a Javier Surasky\*. Doctor y Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata). Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (Universidad Internacional de Andalucía, España). 22 de junio de 2020*

\*Es autor de varios libros y artículos en revistas científicas y actualmente coordina el área de Gobernanza para el Desarrollo de Cepei.

Teniendo en cuenta que el 70% de lo producido en el subcontinente proviene de la agricultura familiar, se evidencia que la agricultura familiar como tema de agenda en Argentina no llegó por parte de la demanda de los movimientos campesinos e indígenas sino que provino de organismos de financiamiento internacional y de cooperación así como de integración, entre ellos Mercosur.

Desde tu perspectiva ¿cuáles son los principales alcances de formas de gestión de demandas desde arriba?

**J.S.:** Hay una inversión de la cuestión. La demanda no puede circular desde las instituciones hacia los pequeños agricultores, si empieza ahí el círculo está mal. Las demandas deben surgir y provenir desde los pequeños agricultores. De lo contrario, un proceso así está viciado del momento cero, sin sustentabilidad ni apropiación ni control por parte de quienes deberían ser sus beneficiarios. Es peligroso ya que se obedece a las modas en el campo de la cooperación de la promoción al desarrollo. Si la demanda está gestionada desde un actor externo a los propios productores no hay ninguna forma de verificar un alineamiento entre las necesidades reales y lo que se está gestionando. Será parte del estudio que realicen las instituciones y seguramente el apoyo sea tomado por los pequeños agricultores sin necesidad que signifique un apoyo real.

La demanda invertida representa un error en el flujo de demandas.

En tu experiencia de trabajo en el marco de distintos procesos de integración ¿has observado esta lógica?

**J.S.:** Sí. Es una lógica que se repite muchísimo. Se relaciona con el origen mismo de la cooperación internacional ya que esta se relacionó desde un inicio principalmente a la respuesta respecto a las necesidades de los donantes que a las necesidades de los receptores.

Respecto al Mercosur, se observan límites institucionales para lograr la interpelación efectiva por parte de los movimientos sociales. ¿Cuál es tu consideración al respecto?

**J.S.:** No están participando en la gestión ni en ningún ámbito de decisión política sino que se mueven en el ámbito de asistidos.

En este sentido, ¿podría pensarse a los/as campesinos/as como sujetos de política pública?

**J.S.:** Hasta que no cambie la línea de gestión de las demandas eso no podrá ser. No hay capacidad de gestión política respecto a la situación desde el marco regional. Sin capacidad de generar un input claro en el proceso de integración. Mientras sigan siendo objetos seguirán sujetos. Atados a las modas en el marco de financiamiento. No hay capacidad de proyección de las políticas. Sin capacidad de proyección no hay política que se pueda sostener ¿Cuál es la capacidad real de esos espacios institucionalizados de marcar políticas dentro del Mercosur? No hay políticas de Mercosur estables en ese sentido. Si la demanda está invertida nada de lo que se haga puede tener sentido.

¿Consideras factible una alianza entre el sector público y el sector privado para beneficiar a las organizaciones campesinas?

**J.S.:** Se puede solo en el caso de un juego en el que las dos partes ganen (muchas posibilidades de estructuras win-win) –en temas como seguridad alimentaria, transporte de corta y larga distancia, medio ambiente-. Hoy esas alianzas pasan por articular fundamentalmente la seguridad alimentaria y medio ambiente. Cualquier medida de política pública de mediano y largo plazo respecto a los pequeños productores debería considerar,

insoslayablemente, la cuestión medioambiental. Si se vinculan ambos hay posibilidades de win-win y promover la protección de un bien público global que es el ambiente.

En el caso del Mercosur ¿ves posible una integración desde abajo compatible con los parámetros de integración presentes desde su fundación?

**J.S.:** No fue creado para eso. Se relaciona con las modas de su momento. No hubo manera de consolidar la estructura en poco más de una década al interior del Mercosur, cambiaron los líderes y se vació el entramado institucional. No hubo cambio institucional sostenido.

Atento a lo que señalas, en un webinar organizado recientemente por FAO especialistas, bajo la lógica del querer y poder, afirmaban que los Ministerios no cumplen con el paradigma que se requiere en la actualidad. Las estructuras son obsoletas y son justamente los Ministerios quienes intervienen activamente en el Mercosur.

**J.S.:** Es que los Estados gestionan verticalmente. La estructura vertical no sirve. Se exige que los problemas se trabajen de manera combinada. El Mercosur no está dando pasos en un sentido contrario. Hay un trabajo multiministerial y multisectorial en varios países del Mercosur. No así en el Mercosur. Aun no hay dinámicas interrelacionadas en el seno del Mercosur en este sentido. La problemática de los pequeños productores es una temática multidimensional.

¿Cuál sería tu reflexión acerca del vínculo entre movimientos sociales campesinos e indígenas y el aparato estatal?

**J.S.:** Cada organización que se queda afuera resta capacidad de lucha política. La política tradicionalmente ha sido pensada como una máquina de generar consensos para poder avanzar. Hoy la política debería consistir en una máquina de encontrar soluciones para avanzar en el disenso. ¿Cómo hacemos para avanzar a pesar de las diferencias? De lo contrario el campo (posibilidades) de acción se ve limitado en sus posibilidades. En el campo de la cooperación esto último es clave. Pueden haber consensos en lo macro que se transforman en disensos en lo micro.

¿Cuál es el móvil para que diversas organizaciones campesinas participen en el nivel global pero no regional?

**J.S.:** Acá se cruzan dos grandes líneas (variables): por un lado, limitaciones reales de capacidad de participación por parte de las organizaciones, ¿Qué foro me conviene? En la FAO logran encontrar aliados y cooperación de manera directa. El Mercosur como lugar no atractivo políticamente para generar cambios en el tiempo según la percepción; por otro lado, la sensación de escucha. ¿Para qué ir al Mercosur si estoy jugando un rol de partenair?

## APÉNDICE NRO. 6

*Entrevista a Florisvaldo Fier, ex Alto Representante del MERCOSUR en el período 2015-2017\*. Ex diputado federal por el PT en Paraná (1999 – 2015) y ex presidente del Parlamento del MERCOSUR (2008 – 2009). 14 de julio de 2020*

\*En su momento fue propuesto inicialmente por el gobierno brasilero y aprobado por unanimidad por todos los miembros plenos del bloque (Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela).

¿Qué papel jugó y debería jugar Mercosur en torno a la agricultura familiar en su articulación con los países parte?

**F.F.:** Primero hay que tener en cuenta que la agricultura familiar en Brasil es la base de la alimentación del pueblo. No solamente en Brasil, sino en todos los países parte del Mercosur ampliado. Todos los países tienen una producción para la exportación, principalmente la soja (no es una base de alimentación). En Brasil, una encuesta en el gobierno de Lula decía que el 70% de la producción de alimentos en Brasil provenía de la agricultura familiar. Otra dimensión importante de la preservación medioambiental desde el lugar de la agricultura familiar. La dificultad es que el Estado no los apoya como debería y no se trabaja con el proceso de integración excepto un período en el que se comenzó a debatir la cuestión productiva, las relaciones comerciales y la complementación entre los países así como el intercambio de experiencias en relación a las características de la producción y el suelo de cada país. Cuando asumí contaba con el apoyo político para trabajar con la REAF sobre la temática en cuestión.

¿Ha advertido el interés por la agricultura familiar en el Mercosur?

**F.F.:** Con el eje progresista se comenzó a visibilizar la cuestión de la agricultura familiar, sin embargo en no todas las regiones se llevó a cabo de la misma manera. Los presidentes comienzan a proponer cuestiones relevantes respecto a la agricultura familiar como las inversiones en el sector. La cultura de los campesinos de Bolivia es completamente distinta a la agricultura en Brasil. En Bolivia los campesinos tienen una organización propia. El movimiento campesino boliviano es más organizado que el resto de países. Las políticas de Estado aún siguen muy debajo de lo necesario para activar el sector e intercambio activo.

¿Existe un límite estructural del Mercosur para incluir a las organizaciones campesinas e indígenas?

**F.F.:** A pesar de las intenciones, los presupuestos bajos por parte del Estado imposibilitaban muchas acciones. Se facilitaba solo el intercambio de experiencias pero no se avanzó en cuestiones tales como las pesquisas, las tecnologías.

¿A qué le atribuye el alejamiento de diversas organizaciones campesinas –muchas de ellas nucleadas en la CLOC-VC- del ámbito regional?

**F.F.:** Se lo atribuyo a las barreras son colocadas por el Estado. No se ha promovida una política regional referida a la construcción de cooperativas. El Acuerdo que se logró fue muy frágil.

¿Puede hablarse de una política regional basada en la agricultura familiar?

**F.F.:** Tenemos solo las Reuniones. Una de las principales barreras está representada por la cuestión presupuestaria.

¿Cuál es su balance acerca de la interacción entre los órganos del Mercosur en relación a la cuestión alimentaria?

**F.F.:** El principal problema fue político teniendo en cuenta los diversos golpes al momento de asumir el cargo. Como Alto representante, el anterior a mí por su característica su trabajo se involucraba más con las relaciones comerciales. Yo cambié la perspectiva, el sentido, a una más política visibilizando los sectores organizados de la sociedad. Procuré siempre estimular la REAF, las conferencias de los movimientos populares de la región. En todos los niveles apoyé la construcción promovida por la REAF.

Un término muy presente en su interacción con los movimientos y con la REAF ha sido cooperativismo.

**F.F.:** La posibilidad dentro del sistema capitalista de poder construir un comercio más justo sería a través de la cooperativa y asociación entre los productores rurales. En la región hay muchas dificultades en relación a la posibilidad de construcción de cooperativas. Para movilizar la agricultura familiar se hace muy difícil sin cooperativas.

El MST participó muy poco de la REAF y nos hemos perdido la posibilidad del aporte de su experiencia. Cuando se busca la integración, se busca la experiencia. Sin embargo, estamos frente al país más grande de la región y el cual no participa activamente en la REAF. Si bien con Lautaro (Viscay) hemos estimulado el espacio no se ha avanzado significativamente.

A partir de sus últimas respuestas ¿a qué barreras se refiere?

**F.F.:** Principalmente, me refiero a disparidades constitucionales acerca de la autonomía de los municipios y los acuerdos internacionales. Otra barrera ya que los Acuerdos en varios países (Brasil por ejemplo) suelen tardar mucho tiempo en finalizarse. Las constituciones de los países es una de las principales barreras.

Desde su cargo ¿cuál fue su vínculo con Vía Campesina?

**F.F.:** Desde mi cargo me he reunido con todos los sectores. Respecto a Vía Campesina no se alcanzó una instancia mayor que las meras reuniones.

La importancia de la experiencia ha sido señalada por Ud. en el transcurso de este encuentro. En este sentido, ¿visualiza alguna posibilidad de construcción de integración desde abajo?

**F.F.:** La integración a partir del asociativismo de la agricultura es bloqueadas/borradas por los Estados al servicio de los grandes productores rurales, los terratenientes, los Estados, a veces más a veces menos, están a su servicio. Teniendo en cuenta nuestras características históricas la integración debería venir desde abajo. Brasil, se siente superior a los países vecinos. Por arriba solo se dará con un cambio importante en los líderes políticos. Los grandes productores de soja no le permiten avanzar a los gobiernos respecto a la agricultura familiar. En Brasil desde la llegada de Lula a la salida de Dilma los fondos para la AF pasaron de 2000 millones de reales a 15000. Sin embargo, para los terratenientes había más de 200000 millones de reales. Además los grandes terratenientes dominan el congreso nacional financiando sus candidatos. Yo estuve en una comisión promoviendo un proyecto de Reforma agraria. Se necesita una correlación de fuerzas internas.

¿Cuáles son las consecuencias de la supresión de lo que en su momento fue el cargo de Alto Representante del Mercosur?

**F.F.:** Ya no hay un cargo que represente al Mercosur. Era un cargo que, a pesar de no tener una asesoría propia, encargaba estudios acerca del avance del proceso de integración. A partir de esta labor, y gracias a la lucha del Alto Representante del Mercosur se promovió y materializó la creación del subgrupo 8 relativo a la agricultura. Por su parte, la presidencia pro tempore está enfocada en la burocracia.

## APÉNDICE NRO. 7

*Entrevista a Miguel Gómez, Secretario de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena Nación. Integrante del MOCASE-MNCI-Vía Campesina. 29 de junio de 2020 (envío de cuestionario vía email)*

¿De qué manera interactúa la SAF con los diversos movimientos campesinos indígenas?  
¿Cuál es el balance respecto a la última década?

**M.G.:** La Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena ha atravesado diferentes procesos de gestión en los últimos 10 años. La llegada territorial de los técnicos y técnicas de las delegaciones provinciales es muy importante para el trabajo con las comunidades campesinas e indígenas. Desde los comienzos del PSA (Programa Social Agropecuario), pasando por Subsecretaría, y hasta el año 2015 con rango de Secretaría, el aumento progresivo en la cantidad de técnicos y técnicas en territorio y el conocimiento y experiencia acumulada de los agentes ha permitido asistir y acompañar a una gran cantidad de productores y productoras de la agricultura familiar. La relación con los movimientos campesinos o los productores y productoras organizadas se ha intentado reforzar y priorizar, con mayor o menor resultados dependiendo de las provincias y situaciones locales. También en el período 2013-2015, y hoy en esta nueva gestión, se ha propiciado la inclusión de muchos representantes de movimientos campesinos del país en cargos de dirección en la centralidad o de coordinación en las provincias, como así también siendo técnicos/as de terreno, reconociendo su formación y capacidades y entendiendo la importancia de su aporte al acompañamiento territorial, técnico y organizativo, desde la SAFCI hacia las comunidades. También se sostiene un dialogo constante con los mismos, en el marco del Consejo Nacional de la AFCI y en las demandas puntuales que surgen en el territorio. Un capítulo especial supone los últimos 4 años de macrismo donde despidieron al 60% de los trabajadores y trabajadoras de la SAFCI, desfinanciaron la mayoría de los programas y no hicieron esfuerzos en mantener los recursos de trabajo que necesitan los y las técnicas para trabajar en el territorio.

¿Cuál es la relevancia del Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena?

**M.G.:** El Consejo Nacional de la AFCI es un espacio asesor de la SAFCI, contemplado en la Ley 27118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. Está conformado por alrededor de 20 organizaciones del sector, de alcance nacional (ósea que están en más de tres provincias del país). Es un espacio muy importante porque es el lugar donde las organizaciones hacen propuestas, donde se discuten las políticas públicas y también donde se presentan una vez definidas para trabajar la ejecución.

Respecto al Foro Nacional para la Agricultura Familiar: ¿la Secretaría (antes Subsecretaria) ha participado en algún encuentro? ¿En qué rol?

**M.G.:** Ha participado en carácter de espectador y receptor de demandas y reflexiones del sector.

¿Cuáles son sus conocimientos acerca de la REAF-Mercosur?

**M.G.:** Una de las acciones de los/as integrantes del organismo del Estado especializado en agricultura familiar, campesina e indígena ha consistido, desde su origen, en asistir a la Secretaría (antes Subsecretaría) en la representación en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En la última década, ¿las demandas del MNCI, en general, y del Mocase-VC, en particular, han tenido eco en dicho espacio subregional?

**M.G.:** Mi acercamiento a la REAF se ha dado en el marco de la organización. Desde el MNCI-VC se dieron diferentes discusiones, que eran las demandas y discusiones que tenemos como movimientos sociales: cómo mejorar las políticas públicas para el sector, discutir tema tierras, cuestionar normativas que nos generan problemas de producción y comercialización, etc. A partir de esas discusiones se formó el SENAF, el SENASA para la AF, para discutir el armado de legislación apropiada para el sector, por ejemplo. También se comenzaron a discutir en la REAF temáticas que impulsamos desde el MNCI como son género, juventud rural, soberanía alimentaria y agroecología. Términos y conceptos que en ese momento no eran muy discutidos.

En relación a la última consulta y teniendo en cuenta su vínculo histórico con el Mocase-VC, algunos/as integrantes del movimiento han remarcado que su vínculo con la REAF-Mercosur se ha sostenido hasta el año 2011. Según Ud. ¿a qué se debió la interrupción del diálogo?

**M.G.:** La REAF en sus inicios tenía una mirada neoliberal, con mucha intervención del Banco Mundial. En algún momento se empezó a participar para conocer el espacio y luego se decidió no participar más por ese motivo. Cuando se retomó la participación, en un contexto regional más favorable para los sectores populares, se hizo como MNCI-VC, del cual el MOCASE forma parte.

¿Se ha implementado el Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur?

**M.G.:** Hubo muchos países que no aportaban al Fondo, lo que había se utilizaba para pagar una secretaria técnica y realizar las reuniones presenciales nacionales y regionales. Brasil era quien más aportaba.

¿Qué rol juega o debería jugar Mercosur en relación a la agricultura familiar campesina indígena? ¿Cuál es el balance de la última década?

**M.G.:** Es difícil hacer un balance de la última década porque hubo muchos cambios en el transcurso. Nace con un tinte más neoliberal y luego pasa a una fase más progresista. En esta fase tuvo un rol de articulación con las organizaciones de la región bastante importante y se podía discutir la política a nivel regional, que se trasladaba a los espacios nacionales. La región tenía un peso de discusión muy fuerte, unida. Se discutían las políticas públicas, se daban de baja acuerdos que ponían en riesgo la AFCL. Durante los años de macrismo y de ola neoliberal en la región remataron todo tipo de posibilidad de ser una región con peso económico y político en el mundo, con lo cual tampoco le han dado lugar a la REAF. A las organizaciones nos sirvió para mantener un cierto contacto y nivel de exigencia y denuncia. Debería volver a jugar el rol que tuvo en su momento más progresista, por lo menos.

## APÉNDICE NRO. 8

*Entrevista a Diego Montón, representante del MNCI-VC. 8 de mayo de 2021.*

En primer lugar, y como introducción a la entrevista, el Sr. Montón cuenta el marco en el cual se desarrolla el MNCI y los alcances de su articulación en el esquema subregional.

**D.M.:** El MNCI vino de un proceso anterior en el cual tenía que ver con todo lo acumulado en el marco de la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores de Agricultura Familiar muy motivada por militantes de la Ligas Agrarias, académicos, sectores de la Federación Agraria. Proceso que también tiene que ver con el Mercosur. Si bien nace en un contexto neoliberal, se plasma un poco cierta relación con el Banco Mundial. Una propuesta de caracterizar al sectores del campesinado en su conjunto como agricultura familiar. Mercosur surge como un ámbito para tal fin. A partir de ahí los Estados de la región plantean políticas. En su origen, el tema de la agricultura familiar consistió en una política reaccionaria del Banco Mundial que buscó descampenizar y desideologizar a un sector que en América Latina había sido protagonista, al menos, de procesos de luchas y resistencias. Las revoluciones han estado marcadas por un protagonismo del campesinado. Es por ello que tenemos un origen contradictorio entorno al Mercosur: se plantean la agricultura familiar desde otro paradigma. Sin embargo, hay un grupo de militantes que ve en eso una oportunidad. Argentina y los intentos por descampenizar al país desde lo teórico por lo menos. El Estado planteó escenarios. En ese contexto grupos de organizaciones y militantes (estudiantes de agronomía, vinculados a la teología de la liberación, sindicatos del interior pero no estrictamente agrarios) concluyen en ámbitos de reflexión y discusión en el cual se plantea como necesario gestar un movimiento que recupere y retome las raíces, teóricas-identitarias del campesinado. Así, en el año 2003 surge el MNCI ya con un debate en torno a qué hacer con la agricultura familiar: por un lado, el oxígeno que daba y por otro, las contradicciones sobre el negar una continuidad histórica. Actualmente, el MNCI hoy tiene dos tendencias a partir de una serie de contradicciones agudizadas a partir, fundamentalmente, del año 2015. Una parte del movimiento (“MNCI somos tierra”), en el cual participo, como un espacio agrario simbólico para disputarle a la Mesa de enlace. Las dos dinámicas del MNCI siguen en el marco de la CLOC-VC.

Por su parte, la REAF siempre estuvo atravesada por esta discusión además sobre el financiamiento (en torno al FIDA). El FIDA apostó por esos espacios más institucionales. La Vía Campesina tuvo varios momentos respecto a la participación regional. Además de las implicancias nacionales. El MST-VC (Brasil) pateó el tablero de la REAF. El MNCI ha tenido momentos en función a la caracterización regional y a la caracterización nacional. Al principio cuando se va constituyendo el Foro de la Agricultura Familiar, hacia el interior del país, tiene una mirada ligada al Estado, muy conducida por este, –el Programa Nacional Agropecuario con serias contradicciones-. Dicho Foro no es neutro, con la cual MNCI no coincidía.

Otro elemento es la participación activa e importante de la Federación Agraria en el proceso hasta el 2008. Ordenar desde el que tenía el poder más institucional ha sido uno de las principales lógicas que se establecieron así como uno de los principales obstáculos.

¿Cómo se gestó la participación del MNCI en la REAF?

Precisamente, en el contexto señalado anteriormente es donde, desde la Vía Campesina, empezamos a plantear una mayor participación en la REAF. Tuvo que ver especialmente con el cambio en la situación en la región. A medida de la llegada de gobiernos progresistas, populares, se avanza en un Mercosur distinto, en Unasur, se avanza con la CELAC. Se piensa en ser parte del proceso aunque sin quedar subordinados. Veíamos que estábamos presentes en el Consejo Mundial de la Alimentación, de la FAO pero no en la región que históricamente reivindicaba los derechos de los campesinos. Además, debe tenerse en cuenta que era una región con avances en términos de derechos.

Paralelamente, hacia 2012/2013 se plantea que los sindicatos formen parte clave de Unasur. La Coordinadora Sindical junto a la CLOC-Vía Campesina forman un espacio que se denominara la Jornada Continental que conmemora el aniversario del NO AL ALCA. Se plantea una dinámica de participación diferente. Eso va a irradiar en la participación en el Mercosur de los movimientos sociales en particular y de los sectores populares en general. Coordinación de los sectores populares más allá del campo. No logramos torcer un poco la matriz de la institucionalidad sobre como constituir los espacios de participación. Después del 2015 viene todo la oleada neoliberal o neoconservadora en la región y dichos espacios se vacían.

¿Cuáles son los alcances del entramado institucional dirigido a la cuestión alimentaria?

Es la Secretaria de Agricultura Familiar es la que convoca y coordina. Ello presenta matices debido a que las organizaciones se sienten más o menos partes. Las instituciones no siempre presentan las mismas necesidades que los sectores a los cuales se dirigen. Esta lógica institucional genera una tensión que llevará un tiempo resolver. Ello tiene que ver con la fortaleza y crecimiento de las organizaciones, y el tejido de alianzas para condicionar dichos ámbitos.

¿Puede pensarse en una desaprensión de lo regional de las organizaciones de agricultura familiar, campesina e indígena?

La Vía Campesina tiene una dinámica muy diversa que se presenta en distintas realidades con distintos núcleos de problemas. La CLOC-VC se encuentra en un continente con una historia común. La esfera de la FAO estuvo promovida especialmente por la Vía Campesina Europa. Los ámbitos más importantes de participación fueron el Consejo de Seguridad Alimentaria y el Consejo de Derechos Humanos (ONU). En el 2011 se inició la discusión en torno a la Declaración de los Derechos de los Campesinos en la Asamblea General y desde 2012 a 2018 estuvo en el marco del Consejo de Derechos Humanos hasta aprobar la Declaración. La Vía Campesina Europa tiene una importante injerencia en la Política Agrícola Común. Tiene un ejercicio de participación institucional distinto, con niveles importantes de protocolos en los que están muy lejos los movimientos de poder establecer las condiciones. Por su parte, las formas hacia el interior de la CLOC se subestimaron.

Respecto a América Latina y el Caribe, la CELAC y el ALBA-TCP han sido espacios en donde se produjo mayor interacción, fundamentalmente con esta última a partir de la coincidencia en el componente ideológico. En relación a UNASUR nos costó bastante la articulación.

Respecto al Mercosur se osciló por momentos. Quizá el proceso más intenso se relacionó con el Programa Nacional Agropecuario. Igualmente dicho proceso generó contradicciones dentro del campo popular a partir de las cuales se retrocedió un poco. Entre los años 2013/2015 un integrante del MNCI accede al Mecanismo de Fortalecimiento de los agricultores en el marco de la Secretaría de Agricultura Familiar.

Asimismo, participamos en algunas actividades del Observatorio de Derechos Humanos del Mercosur respecto a la Declaración de los Derechos Campesinos, tratando de insertar los conceptos presentes en la misma. Hubo un avance, que entre el 2015 y 2018 se frenó.

Por último, desde la faz pedagógica ¿cuál es su consideración acerca de los IALAs?

El primer IALA se firmó con la anuencia de Chávez mediante un convenio con la Vía Campesina. En este sentido, hay un acervo muy importante. La CLOC pone mucha energía en la formación y educación tanto política como técnica sobretodo basada en la agroecología. Hay mucho acumulado respecto a estas dinámicas de articulación regional.

## ANEXO

### ANEXO NRO. 1

Registro fotográfico de la visita a la UNICAM SURI (Universidad Campesina – Sistemas Rurales Indocampesinos), Departamento Ojo de Agua – Santiago del Estero entre el 24 de julio y 1 de agosto del año 2019.



# SOBERANÍA ALIMENTARIA

**... el derecho de los pueblos a decidir que producimos y que comemos**

A PESAR DE LAS COSECHAS RECORD DE LOS AGRONEGOCIOS, EN EL 2009 EL NÚMERO DE PERSONAS CON HAMBRE EN EL MUNDO LLEGÓ A 1 000 MILLONES.

LOS PAÍSES PODEROSOS PROPONEN LA "SEGURIDAD ALIMENTARIA", OSEA "DONAR" ALIMENTOS A LOS PAÍSES POBRES, SOMETIDOS A SU VOLUNTAD.

ARGENTINA PRODUCE MÁS DE LO QUE NECESITA SU POBLACIÓN, SIN EMBARGO, HOY DÍA, HAY 9 MILLONES DE NIÑOS CON HAMBRE DE LOS CUALES 3 MIL MUEREN CADA AÑO POR DESNUTRICIÓN.



LA POBLACIÓN QUE VIVE EN LAS ZONAS URBANAS AL NO PODER LA TIERRA PARA PRODUCIR DEBE COMPRAR LOS ALIMENTOS. LOS BAJOS SALARIOS, EL DESEMPLEO Y LA MARGINALIDAD HACEN MUY DIFÍCIL EL ACCESO A UNA ALIMENTACIÓN SANA.

EN EL SISTEMA PRODUCTIVO ACTUAL DEL "AGRONEGOCIO" LA TIERRA, LAS SEMILLAS Y EL AGUA ESTÁ MONOPOLIZADA POR LAS TRANSNACIONALES, QUIENES CONSIDERAN MERCANCÍA A LOS ALIMENTOS E INTENTAN OBTENER LA MAYOR CANTIDAD DE GANANCIAS DOMINANDO LA CADENA AGROALIMENTARIA SIN IMPORTAR LAS CONSECUENCIAS SOCIALES, ECONÓMICAS O AMBIENTALES.



DESDE NUESTRAS COMUNIDADES ESTAMOS CONSTRUYENDO LA SOBERANÍA ALIMENTARIA PRODUCIENDO Y ELABORANDO NUESTROS ALIMENTOS SANOS Y DE CALIDAD.



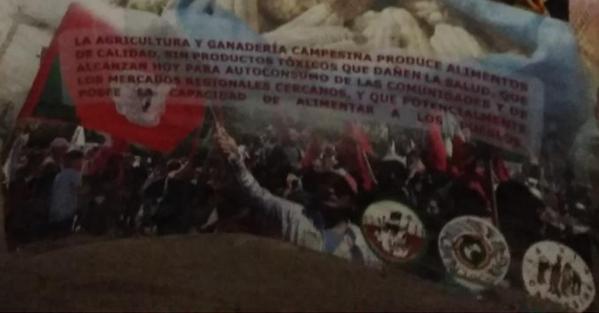
CON ESTA PRODUCCIÓN CONSERVAMOS NUESTROS VALORES, FORTALECIENDO LA SOLIDARIDAD, EL INTERCAMBIO Y LA CONSERVACIÓN DE SEMILLAS Y DE LA CULTURA. ADEMÁS, INCENTIVAMOS A NUESTROS HIJOS PARA QUE CONSERVEN LOS VALORES POR LOS QUE VENIMOS, APRECIANDO, GENERAMOS TRABAJO Y CONDICIONES DE VIDA DIGNA PARA TODOS Y TODAS.

LA SOBERANÍA ALIMENTARIA ES EL DERECHO DE LOS PUEBLOS A ACCEDER A ALIMENTOS SANOS, NUTRITIVOS Y CULINARIAMENTE ADECUADOS. ES EL DEBERO DE LOS PUEBLOS A DECIDIR SU PROPIO SISTEMA PRODUCTIVO.

LA SOBERANÍA ALIMENTARIA PRIORIZA LAS SEMBRAS Y MERCADOS LOCALES, OTORGANDO PODER A LOS CAMPESINOS Y PRODUCTORES TRADICIONALES. ADEMÁS REVALORA EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LA MUJER EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y SU ROL COMO GUARDIANA DE LA SEMILLA.



LA AGRICULTURA Y GANADERÍA CAMPESINA PRODUCE ALIMENTOS DE CALIDAD, SIN PRODUCTOS TÓXICOS QUE DAÑEN LA SALUD. CON ELLEGAZCAN HOY PARA AUTOCONSUMO DE LAS COMUNIDADES Y EN LOS MERCADOS REGIONALES CERCANOS, Y QUE FORTALECIERAMENTE POSSE LA CAPACIDAD DE ALIMENTAR A LOS PUEBLOS.







## ANEXO NRO. 2

*Declaración de Nyéléni (Sélingué, Mali, 27 de febrero de 2007)*

Nosotros y nosotras, los más de 500 representantes de más de 80 países, de organizaciones de campesinos y campesinas, agricultores familiares, pescadores tradicionales, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales, migrantes, pastores, comunidades forestales, mujeres, niños, juventud, consumidores, movimientos ecologistas, y urbanos, nos hemos reunido en el pueblo de Nyéléni en Selingue, Malí para fortalecer el movimiento global para la soberanía alimentaria. Lo estamos haciendo, ladrillo por ladrillo, viviendo en cabañas construidas a mano según la tradición local y comiendo alimentos siendo producidos y preparados por la comunidad de Selingue ... Hemos dado a nuestro trabajo el nombre de "Nyéléni," como homenaje, inspirados en la legendaria campesina maliense que cultivó y alimento a su gente.

La mayoría de nosotros somos productores y productoras de alimentos y estamos dispuestos, somos capaces y tenemos la voluntad de alimentar a todos los pueblos del mundo. Nuestra herencia como productores de alimentos es fundamental para el futuro de la humanidad. Este particularmente el caso de mujeres y pueblos indígenas que son creadores de conocimiento ancestrales sobre alimentos y agricultura, y que son sub-valorados. Pero esta herencia y esta capacidad para producir alimentos nutritivos, de calidad y en abundancia, se ven amenazada y socavada por el neoliberalismo y el capitalismo global. Frente a esto, la soberanía alimentaria nos aporta la esperanza y el poder para conservar, recuperar y desarrollar nuestro conocimiento y nuestra capacidad para producir alimentos.

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales. La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producimos los alimentos. La soberanía alimentaría supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.

En Nyéléni, gracias a los muchos debates y a la intensa interacción, estamos profundizando en nuestro concepto de soberanía alimentaria, y hemos intercambiado acerca de la realidad de las luchas de nuestros respectivos movimientos para conservar la autonomía y recuperar nuestro poder. Ahora entendemos mejor los instrumentos que necesitamos para crear un movimiento y promover nuestra visión colectiva.

¿En pos de qué luchamos?

Un mundo en el que ...

... todos los pueblos, naciones y estados puedan decidir sus propios sistemas alimentarios y políticas

que proporcionen a cada uno de nosotros y nosotras alimentos de calidad, adecuados, asequibles, nutritivos y culturalmente apropiados;

... se reconozcan y respeten los derechos y el papel de las mujeres en la producción de alimentos y la representación de las mujeres en todos los órganos de toma de decisiones;

... todos pueblos de cada uno de nuestros países puedan vivir con dignidad de su trabajo, y puedan tener la oportunidad de vivir en sus lugares de origen;

... la soberanía alimentaria sea considerada un derecho humano básico, reconocido y respetado por las comunidades, los pueblos, los estados y las instituciones internacionales;

... podamos conservar y rehabilitar los entornos rurales, zonas pesqueras, los paisajes y los alimentos tradicionales, basándose en una gestión sostenible de la tierra, del suelo, el agua, las semillas, el ganado y biodiversidad;

... valoremos, reconozcamos y respetemos la diversidad de nuestro conocimiento, alimentación, lenguas y nuestras culturas tradicionales, y el modo en el que nos organizamos y nos expresamos;

... exista una verdadera reforma agraria integral que garantice a los campesinos plenos derechos sobre la tierra, defienda y recupere los territorios de los pueblos indígenas, garantice a las comunidades pesqueras el acceso y el control de las zonas de pesca y ecosistemas, que reconozca el acceso y el control de las tierras y las rutas de migración de pastoreo, garantice empleos dignos con sueldos justos y derechos laborales para todo los trabajadores, y un futuro para los jóvenes del campo, donde las reformas agrarias revitalicen la interdependencia entre productores y consumidores, garanticen la supervivencia de la comunidad, la justicia económica y social, la sostenibilidad ecológica y el respeto por la autonomía local y la gobernanza con igualdad de derechos para las mujeres y los hombres ... donde se garantice el derecho a los territorios y a la autodeterminación de nuestros pueblos;

... compartamos nuestros territorios en paz y de manera justa entre nuestros pueblos, ya seamos campesinos, comunidades indígenas, pescadores artesanales, pastores nómadas u otros;

... si se viven catástrofes naturales y provocadas por las personas, y situaciones posteriores a los conflictos, la soberanía alimentaria actúe como una auténtica garantía que fortalezca los esfuerzos de recuperación local y mitigue el impacto negativo. En el que se tenga presente que las comunidades afectadas desamparados no son incapaces, y donde una sólida organización local para la recuperación por medios propios constituya la clave para la recuperación;

... se defienda el poder de los pueblos para decidir sobre sus herencias materiales, naturales y espirituales.

¿En contra de qué luchamos?

El imperialismo, el neoliberalismo, el neocolonialismo y el patriarcado, y todo sistema que empobrece la vida, los recursos, los ecosistemas y los agentes que los promueven, como las instituciones financieras internacionales, la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos de libre comercio, las corporaciones multinacionales y los gobiernos que perjudican a sus pueblos;

El dumping de alimentos a precios por debajo de su costo de producción en la economía global;

El control de nuestros alimentos y de nuestros sistemas agrícolas en manos de compañías que anteponen las ganancias a las personas, la salud y el medioambiente;

Tecnologías y prácticas que erosionan nuestra capacidad de producción alimentaria en el futuro, dañan el medioambiente y ponen en peligro nuestra salud. Éstas incluyen los cultivos y animales transgénicos, tecnología terminator, acuicultura industrial y prácticas pesqueras destructivas, la llamada "Revolución blanca" de las prácticas industriales en el sector lácteo, las llamadas "Nueva y

vieja Revoluciones Verdes”, y los “Desiertos Verdes” de los monocultivos de biocombustibles industriales y otras plantaciones;

La privatización y la mercantilización de los alimentos, servicios básicos públicos, conocimientos, tierras, aguas, semillas, ganado y nuestro patrimonio natural;

Proyectos / modelos de desarrollo y industrias de extracción que desplazan a los pueblos y que destruyen nuestro medioambiente y nuestra herencia natural;

Guerras, conflictos, ocupaciones, bloqueos económicos, hambrunas, desplazamientos forzados y confiscación de sus tierras, y todas las fuerzas y gobiernos que los provocan y los apoyan; y los programas de reconstrucción tras un conflicto o catástrofe que destruyen nuestro medioambiente y capacidades;

La criminalización de todos aquellos que luchan por proteger y defender nuestros derechos;

La ayuda alimentaria que encubre el dumping, introduce OGMs en los entornos locales y los sistemas alimentarios y crea nuevos patrones de colonialismo;

La internacionalización y la globalización de los valores paternalistas y patriarcales que marginan las mujeres y las diversas comunidades agrícolas, indígenas, pastoriles y pesqueras en el mundo;

¿Qué podemos hacer y haremos al respecto?

De la misma manera en la que estamos trabajando con la comunidad de Sélingué para crear un espacio de encuentro en Nyéléni, nos comprometemos a construir nuestro movimiento colectivo para la soberanía alimentaria, forjando alianzas, apoyando nuestras diferentes luchas y haciendo que nuestra solidaridad, fuerza y creatividad lleguen a los pueblos de todo el mundo que tienen un compromiso con la soberanía alimentaria. Cada lucha por la soberanía alimentaria, independientemente de en qué lugar del mundo se libre, es nuestra lucha.

Hemos acordado una serie de acciones colectivas para compartir nuestra visión de la soberanía alimentaria con todos los pueblos del mundo, que están detalladas en nuestro documento de síntesis. Llevaremos a cabo estas acciones en cada una de nuestras respectivas áreas locales y regiones, en nuestros propios movimientos y conjuntamente en solidaridad con otros movimientos. Compartiremos nuestra visión y nuestra agenda de acción para la soberanía alimentaria con aquellos que no hayan podido estar con nosotros en Nyéléni, para que el espíritu de Nyéléni se disemine en todo el mundo y se convierta en una poderosa fuerza que haga de la soberanía alimentaria una realidad para los pueblos de todo el mundo.

Por último, damos nuestro apoyo incondicional y absoluto a los movimientos campesinos de Malí y a ROPPA en su lucha para que la soberanía alimentaria se convierta en una realidad en Malí y por extensión en toda África.

¡Es hora de la soberanía alimentaria!

## ANEXO NRO. 3

*Declaración del Foro Internacional de Agroecología (Nyéléni, Mali, 27 de febrero de 2015)*

Somos delegadas/os en representación de distintas organizaciones y movimientos internacionales de productoras/es y consumidoras/es a pequeña escala, entre los que se encuentran campesinas/os, Pueblos Indígenas, comunidades, cazadoras/es y recolectoras/es, familias de agricultoras/es, trabajadoras/es rurales, ganaderas/os y pastoras/es, pescadoras/es y movimientos urbanos. Juntos, los distintos sectores que representan nuestras organizaciones producen un 70% de los alimentos consumidos por toda la humanidad. Ellos son los principales inversores del sector agrario, así como los principales proveedores de empleo y de medios de subsistencia del mundo.

Nos hemos reunido aquí en el Centro de Nyéléni en Sélingué, Malí, desde el 24 al 27 de febrero de 2015, para llegar a un acuerdo sobre Agroecología como elemento clave en la construcción de la Soberanía Alimentaria, así como para desarrollar estrategias conjuntas con objeto de fomentar la Agroecología y protegerla de la cooptación. Estamos muy agradecidas/os al pueblo de Malí por habernos brindado una calurosa bienvenida a esta preciosa tierra. Ellas/os nos han enseñado a través del ejemplo que el diálogo entre distintas formas de conocimiento debe fundamentarse en escuchar con respeto y construir colectivamente las decisiones comunes. Presentamos así nuestra solidaridad a las hermanas y hermanos de Malí que luchan —a veces sacrificando sus vidas— para defender sus territorios de la última oleada de apropiación de tierras que está afectando a muchos de nuestros países. La Agroecología significa afrontar juntas/os el ciclo de la vida, y esto implica también afrontar juntas/os el ciclo de luchas contra la apropiación de tierras y la criminalización de nuestros movimientos.

### CONSTRUIR DESDE EL PASADO, MIRAR HACIA EL FUTURO

Nuestros pueblos, sectores, organizaciones y comunidades han avanzado mucho en la definición de la Soberanía Alimentaria como estandarte en la lucha conjunta por la justicia y como el marco más amplio en Agroecología. Nuestros sistemas de producción ancestrales se han desarrollado a lo largo de los siglos y durante los últimos 30 a 40 años este método ha dado en conocerse con el nombre de Agroecología. Nuestra Agroecología incluye una práctica y producción eficaces, implica procesos directos entre agricultoras/es a escala territorial, escuelas de formación y la elaboración de constructos teóricos, técnicos y políticos sofisticados.

En 2007, muchas/os de nosotras/os nos reunimos aquí en Nyéléni, en el Foro para la Soberanía Alimentaria, con objeto de fortalecer nuestras alianzas y ampliar y profundizar nuestros conocimientos sobre Soberanía Alimentaria, a través de una construcción colaborativa entre los distintos sectores. De igual forma, nos hemos reunido en el Foro de Agroecología 2015 para enriquecer el concepto de Agroecología mediante el diálogo entre los diversos pueblos productores de alimentos, consumidores, comunidades urbanas, mujeres, jóvenes y demás agentes. Hoy, nuestros movimientos, organizados a escala global y regional en el Comité Internacional de Planificación Internacional para la Soberanía Alimentaria (IPC), han dado un nuevo paso histórico.

Las distintas formas de producción alimentaria minifundista basadas en la Agroecología generan conocimientos en lo local, fomentan la justicia social, promueven la identidad y la cultura y fortalecen la viabilidad económica de las áreas rurales. Como pequeñas/os agricultoras/es, defendemos nuestra dignidad cuando elegimos producir de forma agroecológica.

### SUPERAR MÚLTIPLES CRISIS

La Agroecología es la respuesta a la cuestión de cómo transformar y restablecer nuestra realidad material en el contexto de un sistema alimentario y un mundo rural que se han visto devastados por la producción industrial de alimentos y sus llamadas Revoluciones Verde y Azul. Contemplamos la Agroecología como un modo fundamental de resistencia a un sistema económico que sitúa el beneficio económico por delante de la vida.

El modelo corporativo sobreproduce alimentos que nos envenenan, acaba con la fertilidad de la tierra, es responsable de la deforestación de áreas rurales, la contaminación del agua y acidificación de los océanos y la extinción de la pesca. Los recursos naturales esenciales se han mercantilizado y el aumento de los costes de producción nos está apartando de las áreas rurales. Roban las semillas de las/os agricultoras/es y las revenden a precios exorbitantes, para ser cultivadas como variedades que dependen de productos agroquímicos contaminantes y muy caros. El sistema de producción alimentaria industrial es el motor principal de las múltiples crisis climatológicas, alimentarias, medioambientales y de salud pública, entre otras. El libre comercio y los acuerdos de inversión corporativa, los acuerdos de resolución de litigios entre inversores y Estados y otras soluciones falsas tales como los mercados del carbón y la creciente financiarización de la tierra y los alimentos, etc., han agravado dichas crisis. La Agroecología, dentro de un marco de Soberanía Alimentaria, nos brinda un camino colectivo para avanzar y superar las crisis.

#### LA AGROECOLOGÍA EN UNA ENCRUCIJADA

El sistema de producción alimentaria industrial está comenzando a agotar su potencial de producción y de beneficio debido a sus contradicciones internas —como la degradación de la tierra, malas hierbas resistentes a herbicidas, la merma de la pesca y plantaciones de monocultivo devastadas por plagas y enfermedades— y las consecuencias negativas de las emisiones de gases de efecto invernadero, las crisis sanitarias de desnutrición, obesidad, diabetes, enfermedades de colon y cáncer provocadas por dietas en las que predominan los alimentos industriales y la comida basura son cada vez más ostensibles.

La presión popular ha propiciado que múltiples instituciones, gobiernos, universidades y centros de investigación, algunas ONG y demás organizaciones, finalmente reconozcan la importancia de la «Agroecología». Pese a todo, estas han tratado de redefinirla como un conjunto exiguo de tecnologías, para ofrecer así algunas herramientas que aparentan mitigar la crisis de sostenibilidad de la producción alimentaria industrial, mientras las estructuras existentes de poder permanecen incólumes. Esta cooptación de la Agroecología para afinar el sistema alimentario industrial, al tiempo que sus propulsores se llenan la boca con un discurso de tinte ecológico, ha recibido diversos nombres, tales como « agricultura adaptada al cambio climático», «intensificación sostenible» o «ecológica», producción industrial en monocultivo de alimentos «orgánicos», etc. Nosotros no reconocemos estas prácticas como Agroecología: las rechazamos y lucharemos para desenmascarar y detener su apropiación insidiosa del término.

Las soluciones reales a las crisis climáticas, de desnutrición, etc., no pueden partir de un *sometimiento* al modelo industrial. Debemos *transformarlo* y construir nuestros propios sistemas alimentarios locales que propicien vínculos entre el medio rural y el urbano, y se basen en una verdadera producción de alimentos agroecológicos por parte de las/os campesinas/os, pescadoras/es artesanales, pastoras/es, Pueblos Indígenas, agricultoras/es urbanas/os, etc. No podemos permitir que la Agroecología sea una herramienta más del modelo de producción alimentaria industrial: nosotras/os la contemplamos como una *alternativa* esencial a ese modelo y como el medio para *transformar* la manera en que producimos y consumimos los alimentos en algo mejor para la humanidad y para nuestra Madre Tierra.

#### NUESTROS PILARES Y PRINCIPIOS COMUNES DE AGROECOLOGÍA

La Agroecología es una forma de vida y el lenguaje de la Naturaleza que aprendemos como hijas/os suyos. No es un simple conjunto de dispositivos tecnológicos y prácticas de producción. No puede aplicarse de la misma manera en todas las regiones. Más bien, se basa en principios que, aunque puedan ser similares en la amplia diversidad de nuestros territorios, pueden ponerse y se ponen en práctica de muy distintas maneras, de forma que cada sector contribuye con los matices de su realidad

y cultura locales, siempre respetando a la Madre Tierra y nuestros valores comunes y compartidos.

Las prácticas de producción de Agroecología (tales como el cultivo intercalado, la pesca tradicional y pastoreo móvil, la integración de cultivos, árboles, ganado, semillas locales y cría de animales, etc.) se basan en principios medioambientales como la fabricación de vida en el suelo, el reciclado de nutrientes, la gestión dinámica de la biodiversidad y la conservación de energía en todas las escalas. La Agroecología disminuye drásticamente nuestro uso de materias adquiridas externamente que sólo se pueden comprar a la industria. No utiliza agrotóxicos, hormonas artificiales, transgénicos u otras tecnologías nocivas.

Los territorios locales son un pilar fundamental para la Agroecología. Los pueblos y comunidades tienen derecho a conservar los vínculos espirituales y materiales con sus tierras. Tienen el derecho de proteger, desarrollar, controlar y reconstruir sus estructuras sociales consuetudinarias y a administrar sus tierras y territorios, incluyendo las áreas pesqueras, tanto de forma política como social. Esto implica un reconocimiento pleno de sus leyes, tradiciones, costumbres, sistemas de tenencia e instituciones, y constituye el reconocimiento de la autodeterminación y autonomía de los pueblos.

Los derechos colectivos y el acceso al Bien Común son pilares fundamentales de la Agroecología. Compartimos el acceso a los territorios que son hogar para muchos grupos afines y tenemos sistemas consuetudinarios sofisticados para regular el acceso y evitar conflictos, que queremos preservar y fortalecer.

Estos distintos conocimientos y formas de conocer de nuestros pueblos son fundamentales para la Agroecología. Desarrollamos nuestras formas de conocimiento mediante el diálogo (*diálogo de saberes*). Nuestros procesos de aprendizaje son horizontales y paritarios, y se basan en la educación popular. Tienen lugar en nuestros centros y territorios de formación (las/os agricultoras/es enseñan a otras/os agricultoras/es, las/os pescadoras/es a otras/os pescadoras/es, etc.) y son también intergeneracionales, favoreciendo con ello un intercambio de conocimientos entre jóvenes y personas mayores. La Agroecología se desarrolla a través de nuestra propia innovación, investigación, selección de cultivos y cría de ganado.

El núcleo de nuestra cosmovisión es el equilibrio necesario entre la naturaleza, el cosmos y los seres humanos. Reconocemos que los seres humanos no somos más que una parte ínfima de la naturaleza y el cosmos. Compartimos una conexión espiritual con nuestras tierras y con la red de la vida. Amamos nuestras tierras y a nuestros pueblos, y sin ellos no podríamos defender la Agroecología, luchar por nuestros derechos o alimentar al mundo. Rechazamos la mercantilización de todas las formas de vida.

Las familias, comunidades, colectivos, organizaciones y movimientos son la tierra fértil sobre la que florece la Agroecología. La autoorganización y acción colectiva son los medios que posibilitan el crecimiento de la Agroecología, la construcción de sistemas alimentarios locales y el desafío al control corporativo de nuestros sistemas alimentarios. La solidaridad entre los pueblos, entre las poblaciones rurales y urbanas, es un ingrediente crucial.

La autonomía de la Agroecología desplaza el control de los mercados globales y propicia el autogobierno de las comunidades. Significa minimizar la utilización de materias adquiridas del exterior. Requiere la remodelación de los mercados para que estos se fundamenten en los principios de economía solidaria y en la ética de la producción y el consumo responsables. Fomenta los canales de distribución reducidos, justos y directos. Implica una relación transparente entre productoras/es y consumidoras/es y se basa en la solidaridad de los riesgos y beneficios compartidos.

La Agroecología es política; exige que desafíemos y transformemos las estructuras de poder en la sociedad. Debemos poner el control de las semillas, la biodiversidad, la tierra y los territorios, el agua, el conocimiento, la cultura y el Bien Común en manos de los pueblos que alimentan al mundo.

Las mujeres y sus conocimientos, valores, visión y liderazgo son capitales para poder avanzar. La migración y la globalización implican que el trabajo de las mujeres es cada vez más crucial y pese a todo siguen teniendo menos acceso a los recursos que los hombres. Con demasiada frecuencia no se reconoce ni se valora su trabajo. Para que la Agroecología alcance su máximo potencial, debe haber

una distribución equitativa del poder, de las tareas, de la toma de decisiones y de la remuneración.

La juventud, junto con las mujeres, proporciona una de las dos principales bases sociales para la evolución de la Agroecología. Esta puede propiciar un espacio radical para que los jóvenes contribuyan a la transformación social y ecológica que está en marcha en muchas de nuestras sociedades. La juventud tiene la responsabilidad de perpetuar el conocimiento colectivo aprendido de sus padres/madres, abuelas/os y ancestros. Son las/os administradoras/es de la Agroecología para las generaciones futuras. La Agroecología debe crear una dinámica territorial y social que facilite oportunidades para la juventud rural y valore el liderazgo de las mujeres.

## ESTRATEGIAS

Estamos construyendo, defendiendo y fortaleciendo la Agroecología en conjunción con otras/os. Nuestras estrategias de desarrollo incluyen:

### I. Fomento de la producción agroecológica mediante políticas que...

1. Sean territoriales y holísticas en su enfoque respecto a las temáticas sociales, económicas y de recursos naturales.
2. Protejan el acceso a la tierra y a los recursos para fomentar una inversión a largo plazo por parte de las/os pequeñas/os productoras/es de alimentos.
3. Garanticen un enfoque inclusivo y responsable en la administración de recursos, producción alimentaria, políticas de contratación pública, infraestructuras urbanas y rurales y planificación urbana.
4. Fomenten procesos de planificación verdaderamente democratizados en conjunción con los gobiernos y autoridades locales pertinentes.
5. Fomenten unas normativas de saneamiento y salud pública apropiadas que no discriminen a las/os pequeñas/os productoras/es y elaboradoras/es de alimentos que practican la Agroecología.
6. Fomenten políticas para integrar los aspectos de salud y nutrición de la Agroecología y de las medicinas tradicionales.
7. Garanticen a las/os pastoras/es el acceso a y el control de los pastos, las rutas de migración y fuentes de agua, así como servicios móviles tales como los sanitarios, de educación y veterinarios, que se basen en y sean compatibles con las prácticas tradicionales.
8. Garanticen los derechos consuetudinarios sobre el Bien Común. Aseguren políticas de semillas que garanticen los derechos colectivos de las/os campesinas/os a utilizar, intercambiar, cultivar, seleccionar y vender sus propias semillas.
9. Atraigan y presten apoyo a las/os jóvenes para que se sumen a la producción de alimentos agroecológicos mediante el afianzamiento del acceso a la tierra y a los recursos naturales, garantizando ingresos justos y el intercambio y transmisión de conocimientos.
10. Den soporte a la producción urbana y periurbana agroecológica.
11. Protejan los derechos de las comunidades que practican la caza y recolecta salvaje en sus áreas tradicionales y fomenten la restitución de los territorios a sus niveles ecológicos y culturales anteriores.
12. Apliquen políticas que garanticen los derechos de pesca de las comunidades.
13. Apliquen las Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de Tierra, la Pesca y los Bosques del Comité sobre Seguridad Alimentaria Mundial y las Directrices Voluntarias para lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala de la FAO.
14. Desarrollen y apliquen políticas y programas que garanticen el derecho a una vida digna para las/os trabajadoras/es rurales, incluyendo una verdadera reforma agraria y una formación en Agroecología.

### II. Compartir conocimientos

1. Intercambios horizontales (entre campesinas/os, pescadoras/es, pastoras/es, consumidoras/es y productoras/es, etc.) e intercambios intergeneracionales y entre tradiciones muy distintas, siempre incluyendo las ideas nuevas. Las mujeres y los jóvenes deben tener prioridad.
2. Control de los pueblos sobre la agenda, objetivos y metodología de las investigaciones.
3. Sistematización de las experiencias para aprender de y construir sobre la base de la memoria

histórica.

### III. Reconocimiento del papel central de las mujeres

1. Luchar por los derechos de la igualdad de la mujer en cada esfera de la Agroecología, incluyendo los derechos laborales y de las/os trabajadoras/es, el acceso al Bien Común, el acceso directo a los mercados y el control de los ingresos.
2. Los programas y proyectos deben incluir por completo a las mujeres en todas sus fases, desde las primeras formulaciones de la planificación y aplicación, hasta las funciones de toma de decisiones.

### IV. Construir economías locales

1. Fomentar mercados locales para productos locales.
2. Apoyar el desarrollo de infraestructuras financieras, instituciones y mecanismos alternativos para proporcionar apoyo tanto a las/os productoras/es como a las/os consumidoras/es.
3. Remodelar los mercados alimentarios mediante relaciones nuevas de solidaridad entre productoras/es y consumidoras/es.
4. Desarrollar vínculos entre las experiencias de economía solidaria y los sistemas de garantía participativa, cuando resulte apropiado.

### V. Continuar desarrollando y difundiendo nuestra visión de la Agroecología

1. Desarrollar un plan de comunicación para difundir nuestra visión de la Agroecología.
2. Fomentar los aspectos sanitarios y nutricionales de la Agroecología.
3. Fomentar el enfoque territorial de la Agroecología.
4. Fomentar las prácticas que permitan a la juventud llevar a cabo una regeneración permanente de nuestra visión agroecológica.
5. Fomentar la Agroecología como herramienta clave para minimizar los residuos alimentarios y las pérdidas en el sistema alimentario.

### VI. Construir alianzas

1. Consolidar y fortalecer alianzas existentes tales como la establecida con el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (IPC).
2. Ampliar la alianza a otros movimientos sociales y organizaciones e instituciones públicas de investigación.

### VII. Proteger la biodiversidad y los recursos genéticos

1. Proteger, respetar y garantizar la gestión de la biodiversidad.
2. Recuperar el control de las semillas y del material reproductivo e implementar los derechos de las/os productoras/es a utilizar, vender e intercambiar sus propias semillas y crías de animales.
3. Garantizar que las comunidades pesqueras desempeñen el papel más importante en el control de las vías de navegación marina y continental.

### VIII. Enfriar el planeta y adaptarse al cambio climático

1. Garantizar que las instituciones y gobiernos internacionales reconozcan la Agroecología tal y como se define en este documento, como solución primordial para abordar y adaptarse al cambio climático, y no en su versión de «agricultura adaptada al cambio climático» u otras versiones falsas.
2. Identificar, documentar y compartir buenas experiencias de iniciativas locales de Agroecología que aborden el cambio climático.

IX. Denunciar y combatir la apropiación corporativa e institucional de la Agroecología

1. Combatir las tentativas corporativas e institucionales de apropiarse de la Agroecología como medio de promoción de los transgénicos, y otras soluciones falsas y nuevas tecnologías peligrosas.
2. Desenmascarar los intereses creados de las empresas corporativas ocultos tras ardides técnicos como la agricultura climáticamente inteligente, la intensificación sostenible y el «ajuste» de la acuicultura industrial.
3. Combatir la mercantilización y financialización de los beneficios ecológicos de la Agroecología.

Hemos constituido la Agroecología mediante numerosas iniciativas y luchas. Tenemos legitimidad para conducirla hacia el futuro. Los políticos no pueden avanzar en la Agroecología sin nosotros. Deben respetar y apoyar nuestros procesos agroecológicos en vez de seguir apoyando a las fuerzas que nos destruyen. Hacemos un llamado a nuestros pueblos compañeros para que se unan a la tarea colectiva de construir un futuro común sobre la base de la Agroecología, como parte de nuestras luchas populares para erigir un mundo mejor, un mundo fundamentado en el respeto mutuo, la justicia social, la igualdad, la solidaridad y la armonía con nuestra Madre Tierra.