
**Encuentro
del CeRPI**

**Jornada
del Censud**

**Democracia y
Relaciones
Internacionales
en América Latina**
13 de septiembre de 2013

Area temática:

Integración Regional Latinoamericana

Título de la ponencia:

La política agraria en el ámbito del MERCOSUR: espacios, actores y debates (1991-2013)

Grupo de Investigación:

“Observatorio de la Integración Regional Sudamericana en el Siglo XXI” en el marco del Programa Grupos de Investigación en Ciencia Política (Resolución CD 640/2010). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Dirigido por la Dra. Daniela Perrotta. Proyecto de Extensión “Identidad MERCOSUR” Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. 2008 (Resolución SPU N° 752/08), 2009 (Resolución SPU N° 347/09), 2010 (Resolución SPU N° 1413/10), 2011 (Resolución SPU N° 1545/11), 2012 (Resolución SPU N° 1394/12). Dirigido por el Dr. Damián Paikin

Autora:

Lic. Leticia González

Pertenencia Institucional:

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC/UBA).

Correo electrónico:

lgonzalezinfantino@gmail.com

La política agraria en el ámbito del MERCOSUR: espacios, actores y debates (1991-2013)

Lic. Leticia González

Resumen: La agricultura constituyó un tema clave para la integración regional desde la creación del MERCOSUR, dada la importancia de este sector en los países que conforman el bloque. Sin embargo, para el tratamiento de los temas que atañen al sector fueron diseñados tres espacios: el Subgrupo de Trabajo (SGT) N° 8 - Agricultura (1991), la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA) (1992) y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) (2004). Cada uno fue creado en diferentes momentos históricos, planteándose objetivos, dimensiones de trabajo, actores y mecanismos de participación diferenciados, mostrando como la construcción del MERCOSUR es un proceso dinámico.

Palabras clave: MERCOSUR - agricultura - integración regional - modelos de desarrollo.

1. Introducción

Los países latinoamericanos en general -y los sudamericanos en particular- se han caracterizado por la gran importancia que ha asumido el sector agrícola-ganadero en su estructura económica y, consecuentemente, en las estrategias de crecimiento y desarrollo emprendidas tanto a nivel nacional como regional a lo largo de su existencia (Bisang, Anlló y Campi, 2008; Halperín Donghi, 2005). Este panorama no se ha modificado sustancialmente en los últimos años. De acuerdo con datos extraídos de los censos agropecuarios de los países que conformaron el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el año 1991¹, para el momento de la creación del bloque existían en estos países aproximadamente 6.5 millones de establecimientos dedicados a la producción agropecuaria. Asimismo, a comienzos de los años noventa 23 millones de personas trabajaban en el campo²

¹ El 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay dan comienzo formal al MERCOSUR. Cabe señalar que actualmente el bloque se encuentra integrado también por Venezuela, quien firmó su Protocolo de Adhesión en el año 2005, ratificándose su incorporación en el año 2012. Asimismo, en 2012 Bolivia suscribió su Protocolo de Adhesión y actualmente se encuentra en proceso de incorporación, a la espera de la ratificación del acuerdo por parte de los poderes legislativos de los Estados Partes. Los datos volcados en este trabajo, no obstante, hacen referencia principalmente a los cuatro Estados que crearon el bloque.

² Se hace referencia tanto a mano de obra remunerada como familiar.

(Neiman, Berger y Álvarez Sánchez, 2001). En la década de los años 2000, si bien la cantidad de establecimientos se redujo en casi un 15%, la cantidad de territorio utilizada con fines de producción no ha disminuido. Y mientras que la mano de obra ocupada en los establecimientos rurales se redujo en casi un 20% (más de 18 millones de trabajadores, en parte al disminuir también la cantidad de trabajadores por explotación), el sector de la agricultura sigue siendo un importante a la hora de la incorporación de trabajadores (Costantino y Cantamutto, 2010). Dada la importancia de este sector en los países de la región, el bloque de integración regional del MERCOSUR -en tanto estrategia regional para alcanzar el desarrollo nacional de los países que lo integran- no pudo dejar de incorporar este tópico como parte central de su agenda³.

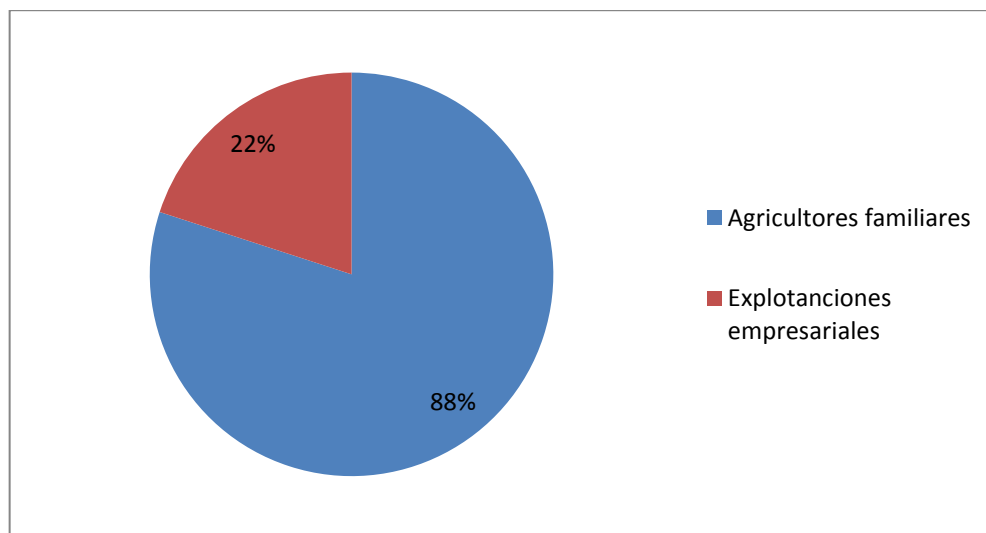
Pero en los países de la región, el campo se ha caracterizado -y se caracteriza- por la diversidad y complejidad de su estructura social agraria. Ésta está integrada por diversos tipos de actores socio-económicos, que no sólo difieren en el tamaño de sus explotaciones, en los modos y mecanismos de producción que utilizan, en los bienes que producen o en los mercados a los que acceden, sino también en el lugar que ocupa la agricultura dentro de su modo de vida, de su sistema cultural, de su tradición. Este fenómeno se ha acentuado especialmente en los últimos años del siglo XX, a partir de la introducción con mayor fuerza del modelo de agricultura industrial o *agribusiness*. Ello significó, en términos generales, que grandes empresas comenzaran a intervenir profunda y aceleradamente en los ámbitos rurales, desplazando de ellos a las formas tradicionales de trabajar y vivir en y con la tierra (Gras, 2009; Giarraca y Teubal, 2006; Neiman, Berger y Álvarez Sánchez, 2001). Si bien, como se mencionó, el MERCOSUR contempló a la agricultura dentro de su estructura desde el comienzo, su abordaje no permitió abarcar en forma completa la amplia estructura social agraria, dejando afuera importantes sectores. El principal sector soslayado fue el de la pequeña agricultura, o agricultura familiar⁴. Decimos que fue el principal sector soslayado dada la importancia que éste reviste a nivel interno en los países que conforman el bloque. En este sentido, cabe mencionar los estudios realizados por el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), en los que se señala que para 2010 en los países del MERCOSUR la agricultura familiar representaba, en promedio, el 88%

³ En efecto, como señala Perrotta (2010b), la construcción de bloques internacionales como estrategia de inserción internacional se encuentra estrechamente ligada a los modelos de desarrollo nacional que se construyen en los países involucrados en los mismos. En este sentido, el tratamiento de las cuestiones vinculadas con la agricultura al interior del MERCOSUR aparecía como un elemento insoslayable.

⁴ Si bien existe un amplio debate en la literatura especializada acerca del significado del término y su pertinencia (debate que reconocemos), a lo largo de este artículo nos referiremos a la “agricultura familiar” en tanto es el término utilizado por el bloque para nombrar a este sector. La definición utilizada, construida en el seno del MERCOSUR, es expuesta en el apartado 2b.

del total de explotaciones agrícolas existentes (aproximadamente 5.727.163 de grupos familiares). Asimismo, este subsector es considerado el principal productor de alimentos para el mercado interno y el mayor empleador del sector agrícola en términos absolutos y por explotación (en especial si contabilizamos tanto la mano de obra remunerada como la familiar) (Ramillo, 2010).

Gráfico 1. Establecimientos agrícolas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (promedio regional 2010)



Fuente: Ramilo, 2010. PROCISUR

Es decir, si bien este tipo de producción tenía su propio peso al interior de cada Estado nacional, sus demandas y necesidades no fueron debidamente atendidas desde el MERCOSUR y, en muchos casos, este subsector se vio perjudicado por las políticas emanadas del bloque y por el cambio de las reglas de juego tradicionales del sector que acarrió consigo la integración regional (REAF, 2010; Manzanal y Schneider, 2010).

Sin embargo, los bloques regionales no constituyen espacios que permanecen inalterados (e inalterables) en el tiempo. Por el contrario, su construcción es continua y su devenir es un proceso dinámico, que permite realizar ajustes en relación con los cambios que se viven en los países que forman parte del mismo y en el mundo. En este sentido, resulta tan difícil concebir que los modelos y pautas del desarrollo a nivel regional cambien de manera autónoma y separada a las transformaciones que operan en los ámbitos nacionales de los países que conforman esos bloques (Perrotta, 2010b) como que se mantengan estáticos en el tiempo.

En el caso de la integración latinoamericana en general y del MERCOSUR en particular ello es especialmente visible. Siguiendo a Perrotta (2013), podemos afirmar que la creación del MERCOSUR corresponde a la segunda fase de un proceso de integración latinoamericano más

amplio, que se ha dado en llamar, de acuerdo a los diferentes autores, regionalismo liberal, regionalismo hegemónico, regionalismo abierto o nuevo regionalismo⁵. Creado en el año 1991 por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en su acuerdo fundacional (el Tratado de Asunción) se propuso constituir un Mercado Común para finales de 1994. Ello implicaba, entre otras cosas, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, un arancel externo común, una política comercial común con relación a terceros Estados o bloques y la coordinación de políticas macroeconómicas. Para alcanzar estos objetivos, el MERCOSUR fue dotado de una nutrida estructura institucional, compuesta de diversos espacios sectoriales de discusión. Como mencionamos, la agricultura fue uno de esos sectores centrales.

El marco ideológico-político en el que se forjó MERCOSUR y que caracterizó al bloque durante su primera década de vida, fue el neoliberalismo, materializado en el Consenso de Washington y en la concepción y propuestas de los organismos multilaterales financieros y de comercio⁶. Desde esta perspectiva se consideraba (y recomendaba actuar en ese sentido) que el desarrollo de las economías latinoamericanas sólo podía ser alcanzado a través de medidas como la liberalización comercial (Inchauspe y Perrotta, 2008) y la instauración del mercado como agente regulador central de la economía, ya que era éste (y no el Estado) quien podría distribuir los recursos disponibles de forma más eficiente, derramando equitativamente los beneficios generados por los intercambios comerciales (Donisa y González, 2009; Vazquez, 2006). A nivel internacional, los principales mecanismos para alcanzar el desarrollo de estas economías se relacionaban con la apertura unilateral de los flujos de bienes, servicios y capitales y la reducción de las barreras arancelarias y para-arancelarias en la relación con terceros países.

⁵ La primera fase de los procesos de integración latinoamericanos ha sido llamada por Briceño Ruiz *regionalismo autónomico* y corresponde a los procesos que se inician durante el período de sustitución de importaciones de mediados del Siglo XX latinoamericano. En esta fase, la integración es concebida como una herramienta para alcanzar el crecimiento de los países de la región al tiempo que se reduce su dependencia externa. Sus principales características se vinculan con el rol central del Estado en la conducción política del proceso, el objetivo de constituir un mercado común que implique la libre circulación de bienes, personas y capitales, la gradualidad y la supranacionalidad de los diseños institucionales propuestos (Perrotta, 2013).

⁶ El “Consenso de Washington”, es un acuerdo suscrito por los representantes de la mayoría de los países latinoamericanos en la ciudad de Washington, Estados Unidos, a principios de los años noventa. Inspirado en un documento de John Williamson de 1989, en él se establecían los mecanismos que se debían seguir para alcanzar el desarrollo en la región, mecanismos que implicaban fundamentalmente el remplazo del Estado por el mercado como actor articulador de los intercambios económicos. Este Consenso es visto frecuentemente como el símbolo de la materialización en propuestas de las consignas del neoliberalismo. (Donisa, Genovese y González, 2010; Donisa y González, 2009; Obaya, 2007)

Durante esta década, la integración fue vista como un mecanismo que coadyuvaba la puesta en marcha de las premisas neoliberales: desde esta perspectiva, la unión de las economías de la región era uno de los elementos fundamentales para fortalecer las políticas internas de apertura y desregulación (Obaya, 2007). Haciéndose eco de estos postulados y reflejando -al menos en parte- las medidas de política económica que desarrollaban sus miembros al interior de sus fronteras, el MERCOSUR de los primeros años promovió la integración de las economías de la región, con énfasis en los intercambios comerciales. Para ello se basó en una paulatina reducción de las barreras arancelarias y para-arancelarias entre los miembros del bloque y en la adopción de aranceles comunes con respecto a terceros países (Inchauspe y Perrotta, 2008), que llevaron a la progresiva construcción de una zona de libre comercio primero y de una unión aduanera, aunque incompleta, después.

Las medidas de política económica adoptadas por el bloque tuvieron su correlato en una estructura institucional diseñada ad hoc, en la que el poder decisor se concentró en los ejecutivos nacionales -principalmente en los representantes de las carteras de Economía y Relaciones Internacionales o afines y de los Bancos Centrales-. Asimismo, si bien otras instancias de gobierno pudieron ocupar ciertos espacios dentro de la estructura institucional del MERCOSUR⁷, la sociedad civil bajo diversas modalidades de organización de los Estados Partes de bloque quedó prácticamente por fuera del proceso formal de negociación regional. En este sentido, los únicos agentes no-gubernamentales de los Estados Partes que tuvieron alguna participación en estas instancias fueron aquellos sectores concentrados de la economía, que tenían acceso e influencia por sobre los representantes de los poderes ejecutivos nacionales. Esa influencia se manifestó en una mayor atención a sus reclamos e intereses, tanto en las instancias de decisión como en las consultivas, en desmedro de otro tipo de actores sociales, cuyo peso era notablemente menor (Inchauspe y Perrotta, 2008).

Hacia finales de los años noventa, la literatura especializada identifica un proceso de estancamiento del bloque. Este se relaciona, por un lado, con las crisis económicas que vivieron sus principales socios -Argentina y Brasil-, que llevó a la reducción de los intercambios intrazona. Por el otro, se vincula con el aumento del precio internacional de los principales productos de exportación de la región durante los primeros años de la década del 2000 -las commodities-, que provocó que nuestros países pusieran la mirada en otros países del mundo, minimizando la importancia de sus socios regionales en el intercambio de estas mercancías (Donisa y González, 2009; Masi, 2006b). A este proceso de estancamiento económico se sumó un viraje político-ideológico: a fines de esta década comenzaron a ser abandonados los postulados neoliberales, que

⁷ Aunque cabe señalar que en general lo hicieron en instancias de participación meramente consultivas.

se combinó con el surgimiento de nuevos tipos de liderazgo -de corte progresista- en los gobiernos de los Estados Partes (así como en otros gobiernos de la región), que -aunque disidentes en algunos aspectos, concibieron y encararon el proceso de construcción del bloque regional a partir de una nueva orientación política (Perrotta, 2010b). Ambas situaciones trajeron como consecuencia un cambio de mirada acerca del proceso de integración, definiendo un nuevo rumbo para este proceso y modificando algunos de sus objetivos y mecanismos (Perrotta, 2013; Donisa y González, 2009).

Frente a estas modificaciones, la literatura especializada advierte un resurgimiento del bloque, que se expresó en dos cambios centrales respecto a lo que había ocurrido durante su primera década de existencia. Por un lado, se incluyeron tanto en la agenda de la integración como en la estructura institucional del bloque nuevos temas, tópicos o sectores que hasta el momento no habían participado formalmente del MERCOSUR⁸. Asimismo, tomaron renovada relevancia algunos temas que sí habían sido abordados en la primera etapa, pero desde una perspectiva diferente, como es el caso del Sector Educativo del MERCOSUR (Perrotta, 2010a). Por otro lado, nuevos actores sociales colectivos fueron incorporados al proceso y su estructura institucional, aunque no en las instancias decisorias sino preponderantemente en las consultivas. En el marco de este proceso de cambio, la dimensión comercial no será eliminada del proceso, sino que se combinará con nuevas dimensiones y agendas, trayendo como consecuencia una profundización de la integración.

En este marco, consideramos que la creación de cada uno de los espacios diseñados para el tratamiento de las temáticas relativas a la agricultura en el seno del MERCOSUR se relaciona estrechamente con las modificaciones que se han dado en el proceso de integración y su dinámica en cada momento histórico. Para intentar dar cuenta de esta hipótesis, el trabajo se estructurará en 4 apartados. En el primero de ellos se describe la importancia del tratamiento de la agricultura al interior del proceso de integración y las consecuencias que ello acarreó para los diferentes sectores del mundo agrícola. En los dos apartados siguientes se abordan los tres espacios diseñados al interior de la estructura institucional del MERCOSUR para el tratamiento de la agricultura (el Subgrupo de

⁸ Como veremos, uno de los fenómenos que propició el MERCOSUR fue el surgimiento de redes de ciudadanos y/u organizaciones sociales, que se organizaron de forma regional (Vazquez y Perrotta, 2010). Es por ello que si bien algunas cuestiones o actores no tuvieron cabida en el proceso formal de construcción del bloque, sí se organizaron por fuera de él, actuando al mismo tiempo para generar espacios de discusión política regionales y para lograr insertarse paulatinamente en la estructura del bloque. Dos ejemplos de ello son las organizaciones de la agricultura familiar reunidas en la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado (COPROFAM), y la Red de Mercociudades, que reúne a ciudades de los países de la región (González y Donisa, 2009).

Trabajo N° 8 “Agricultura”⁹ -SGT N°8-, la Reunión de Ministros de Agricultura -RMA- y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar -REAF-), haciendo hincapié en el momento y/o el proceso que llevó a su conformación, los objetivos que se plantearon en estos espacios, los mecanismos de toma de decisión implementados y los actores que formaron parte de ella, entre otros. Por último, se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

2. La agricultura en el devenir del MERCOSUR

La importancia central de la agricultura en los modelos de desarrollo nacionales de los países de la región se reflejó al momento de la creación de los procesos de integración regional que tuvieron lugar en nuestra región desde mediados del siglo XX, particularmente en el MERCOSUR, en dos sentidos. Por un lado, desde el momento mismo de su creación, a comienzos de la década de los años 1990, se diseñaron dentro de la estructura institucional del bloque dos espacios destinados a la atención de las problemáticas del sector: el Subgrupo de Trabajo (SGT) N°8 “Agricultura”, en el año 1991, y la Reunión de Ministros de Agricultura, en 1992. Con diversos objetivos, mecanismos de toma de decisión, integrantes y tópicos centrales, estos espacios -en especial el SGT 8- dejaron ver la importancia de la agricultura en el proceso de liberalización y apertura que se planteaba como meta del MERCOSUR. Por el otro, las medidas adoptadas al interior del bloque tuvieron un alto impacto en el sector agrícola de los países de la región. El principal efecto general de las políticas a nivel regional fue la modificación de las reglas de juego tradicionales del sector agrícola, especialmente en lo que respecta a los modos de producción y comercialización (REAF, 2010; Manzanal y Schneider, 2010), pero también en lo referido a los mecanismos de representación político-gremial de los agricultores, que se encontraban frente a un nuevo actor central con el cual debían dialogar de un nuevo modo (Giarraca y Teubal, 2006).

Sin embargo, la amplitud y diversidad de la estructura social agraria de los países de la región fue un factor central no tenido en cuenta en el espacio regional, cuestión que se hace visible de dos maneras. En primer lugar, en el hecho de que estructura institucional diseñada para el abordaje de las problemáticas del sector dejara fuera de consideración las problemáticas de no sólo a un alto porcentaje de agricultores, que no tenían voz dentro de los espacios institucionales mencionados, sino además a una parte importante del sector agrícola regional. Es decir, no se crearon espacios institucionales que estuvieran dirigidos a atender las problemáticas del sector agrícola-ganadero como un todo sino que sólo tomaron en cuenta la porción de él que se consideraba central para la

⁹ De acuerdo con el Tratado de Asunción - Anexo V-, este SGT se denomina “política agrícola”. Sin embargo, en documentos posteriores el nombre utilizado es “Agricultura”. Asimismo, la Decisión CMC N° 12/12 redefine la estructura del GMC, denominando a este Subgrupo como “Agricultura”.

inserción de nuestros países en el mundo: la agricultura a gran escala, concentrada y latifundista, intensiva en el uso de tecnologías y, fundamentalmente, orientada exclusivamente al comercio —en gran medida internacional- de materias primas. En segundo lugar, las medidas adoptadas en el seno del MERCOSUR no afectaron de igual manera a todos los sectores de la agricultura. En general, estas políticas estuvieron dirigidas a atender las demandas de este sector “central”. No obstante, la agricultura en pequeña escala, ajena a esos modos de producción y a esos canales de participación y comercialización, no sólo no fue tenida en cuenta, sino que en general se vio perjudicada por las políticas adoptadas en el seno del bloque (REAF, 2010).

En el año 2004, complementando la institucionalidad primaria diseñada en 1991, se creó la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). Con novedosos objetivos, actores y mecanismos de participación y toma de decisión, este espacio se constituyó en un intento por otorgar voz a sectores soslayados y abordar sus problemáticas centrales.

Cada uno de estos tres espacios reviste dinámicas diferentes y características propias en lo que concierne a los objetivos que persigue, los actores que participan de ellos y los procesos internos de toma de decisiones, entre otros. A continuación se describen estos tres espacios.

a. La agricultura en la primera década del MERCOSUR: El Subgrupo de trabajo N° 8 “Agricultura” (SGT N°8) y la Reunión de Ministros de Agricultura.

El Subgrupo de Trabajo N°8 fue creado por medio del Tratado de Asunción, que en su anexo V define la necesidad de crear subgrupos de trabajo en el seno del Grupo Mercado Común (GMC) con el objetivo de llevar adelante la “coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales”. Asimismo, su funcionamiento (en términos generales) fue establecido en el Reglamento del GMC (Decisión Consejo Mercado Común -CMC- N° 04/91) y en la Resolución GMC N° 20/95 (Estructura del GMC), mientras que las principales líneas de trabajo en sus primeros años de existencia fueron establecidas en la Decisión GMC N°11/92.

Con respecto a los objetivos de creación de este espacio, al igual que el resto de los subgrupos de trabajo fue pensado como un órgano técnico, asesor del GMC para asegurar el cumplimiento de las medidas a adoptar para la conformación de un Mercado Común. Su tarea principal es recomendar cursos de acción a seguir al GMC para alcanzar los objetivos planteados en el Tratado de Asunción. Es decir, los SGT no poseen capacidad decisoria sino meramente consultiva.

Los principales tópicos que se debían debatir en este espacio para alcanzar las metas propuestas fueron relevados en el año 1992. Entre ellos se destacan la armonización, reestructuración y reconversión de las actividades agropecuarias y agroindustriales; la armonización de la política tecnológica para las actividades agropecuarias y para las agroindustrias; la armonización de la

política agrícola¹⁰; el diagnóstico de competitividad sectorial a nivel de MERCOSUR; las barreras a la libre circulación de productos agropecuarios; la articulación de pequeños y medianos productores al proceso de integración; la sostenibilidad de los recursos naturales y protección ambiental en el sector agropecuario y el registro de agroquímicos. Sin embargo, el SGT centró su accionar en cuestiones zoosanitarias y fitosanitarias y, en menor medida, cuestiones relativas a semillas y vitivinicultura.

Con respecto a su estructura interna, el Reglamento del GMC establece que tanto este como los demás SGT se componen de un representante nacional por cada uno de los Estados Parte, que puede ser funcionario del Estado o miembro de una entidad pública autárquica o descentralizada. En el caso del SGT N° 8, esta función la desempeñan representantes de los Ministerios de Agricultura de los Estados Partes. En forma alternada y alfabéticamente, cada uno de los países que la conforman coordina las reuniones del SGT. Asimismo, para su funcionamiento interno se organizan comisiones de trabajo y foros técnicos. En el caso del SGT se establecieron algunas, entre las que podemos mencionar las de sanidad animal y sanidad vegetal. Por último, el reglamento del GMC contempla la posibilidad de que representantes del sector privado participen en la instancia preparatoria de la reunión. Sin embargo, ellos no tienen voz ni voto en la etapa decisoria, reservada únicamente a los representantes de los Estados.

Inserta en el mismo marco de instalación del proceso, en el año 1992, en ocasión de la reunión Cumbre Presidencial de Las Leñas (Argentina), se institucionalizó la Reunión de Ministros de Agricultura¹¹, organismo tendiente a armonizar las políticas agrícolas de los Estados Partes a través de propuestas elevadas al Consejo de Mercado Común (CMC). Si bien fue creada en 1992, la primera reunión de este espacio tuvo lugar en 1994, y hasta el momento sólo se ha reunido 8 veces (1994, 1996, 1998, 1999, 2005 y 2006). Al igual que el SGT 8, la RMA se encuentra coordinada por representantes de los Ministerios de Agricultura de los Estados Partes. A su interior no cuentan con representación quienes forman del sector en las sociedades de los Estados partes (los representantes del “sector privado”), cuestión que estaba contemplada en el caso de los SGT. Sin embargo, y también al igual que en estos, la capacidad de la reunión no es decisoria, sino meramente consultiva. También es de destacar que en parte los objetivos previstos para ambos espacios coinciden, ya que ambos se plantean buscar la armonización de la política agrícola en los Estados Parte.

¹⁰ Entre las áreas prioritarias para la armonización se mencionan temas tan variados como seguro agrícola, riesgo, insumos y equipamiento, créditos, programas sociales, educación rural y electrificación y sistemas de producción.

¹¹ Declaración CMC N° 11/92.

b. Una nueva etapa para la agricultura en el MERCOSUR: La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)

Como se mencionó precedentemente, si bien estos espacios se orientan a atender las necesidades y demandas de la agricultura de los países del MERCOSUR como un todo, algunos subsectores de agrícolas quedaron por fuera de las medidas emanadas del bloque. Estos modos de producción no eran aquellos que, se consideraba desde las esferas políticas, podían hacer mayores aportes en lo relativo al incremento de los volúmenes y de los precios de los productos de exportación. Sin embargo, revestían particular importancia ya que constituían la mayor cantidad de población ligada a la agricultura en la región.

Hacia finales de los años 1990 y principios de la década del 2000, el bloque vivenció un período de estancamiento por la conjugación de diversos factores (entre ellos las crisis económico-políticas que vivieron sus dos mayores socios, Argentina y Brasil), que dieron lugar, en los primeros años del nuevo siglo, a un relanzamiento del proceso en el que se modificaron, en parte, sus objetivos iniciales. En este marco, una de las observaciones que realizaron los representantes de los Estados, en conjunto con actores sociales nacionales y regionales y con representantes de organismos internacionales, fue el escaso lugar que se había dejado al tratamiento de las problemáticas que afectaban a los agricultores familiares. Fue por ello que en el año 2004 se creó un nuevo espacio de discusión de estos temas: la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). Este nuevo organismo no sólo se caracterizó por el tratamiento de cuestiones soslayadas de la agenda del bloque, sino por las dinámicas decisorias que se generaron a su interior, radicalmente diferentes a las utilizadas en otros ámbitos.

El proceso que llevó a la creación de la REAF implicó la intervención de actores sociales y gubernamentales, nacionales, regionales e internacionales durante un período más o menos largo de tiempo, entre los años 1994 y 2004. En el marco del giro del bloque descrito, de las influencias por parte de los actores sociales organizados y de algunos organismos internacionales y en un contexto de reorientación de la política externa del gobierno brasileño, el Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, presentaron ante el GMC la propuesta de creación de la REAF “con la intención de incluir a la producción familiar en el proceso de integración regional por medio del fortalecimiento de las políticas públicas y de la generación de renta por la facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar.” (REAF 2006:16).

La REAF materializó su existencia a partir de la Resolución GMC N° 11/04. Al igual que el resto de las Reuniones Especializadas (RE), la REAF depende estructuralmente del Grupo Mercado Común (GMC) en forma directa. Su tarea consiste principalmente en asesorar a este órgano a través

de recomendaciones acerca de las políticas regionales necesarias para el sector. Es decir, esta reunión (al igual que el resto de las RE y de los SGT) no tiene capacidad de tomar decisiones. Sin embargo, ejerce su influencia sobre los ámbitos con esta potestad a través de su función asesora.

Con respecto a las dinámicas de trabajo que se implementan al interior de este espacio:

“Desde su creación, la REAF consolidó una cultura propia. Si observamos, en particular, la forma de abordar los temas, se impulsó, en general, para cada uno de ellos, una secuencia relativamente común. Inicia con su incorporación en el Plan de Trabajo Anual, una presentación abierta al debate, en forma de seminario y su posterior tratamiento por parte de un grupo técnico, del cual derivan propuestas que constituyen insumos para consolidar acuerdos en el seno de la REAF” (REAF, 2010: 23)

En principio, cada semestre se realiza una sesión plenaria, que es organizada por y en el país que ocupa, al momento, la Presidencia Pro Témpore. Allí se deciden los ejes para el trabajo futuro (Plan de trabajo anual) y se delibera acerca de las propuestas que serán elevadas al GMC para que, una vez aprobadas, los Estados Partes de MERCOSUR las internalicen a sus normativas nacionales. La estructura interna de la reunión está conformada por Grupos Técnicos (GT). Estos grupos fueron creados con el objetivo de atender, de forma profunda, alguno de los elementos que conforman la agenda de trabajo elaborada por la reunión. Estos grupos varían de acuerdo a las necesidades de la REAF y a los temas que aparecen como de interés al transitar el proceso de integración (REAF, 2006). Los cinco que funcionan en la actualidad son acceso a tierra y reforma agraria, juventud rural, género, seguro agrícola y gestión de riesgo y facilitación de comercio. Su funcionamiento es previo a cada instancia plenaria, ya que allí se llega a los acuerdos básicos sobre los que se avanzará en el desarrollo de la reunión. En este sentido, son instancias preparatorias, que se suman a otras instancias como seminarios o talleres, a través de los cuáles se busca incluir la voz de todos los actores involucrados en la temática en los procesos de toma de decisión (REAF, 2006).

Tal como ocurre en otros espacios institucionales del MERCOSUR, esta reunión organiza todos sus espacios de trabajo a partir de secciones nacionales. Es decir, en todas las instancias que tiene lugar al interior de esta reunión, tanto los representantes gubernamentales como los de las organizaciones sociales se organizan de acuerdo a su país de procedencia y es en ese marco en el que sientan las posiciones comunes que luego se discutirán en otras instancias de la Reunión o del MERCOSUR. Pero el hecho más relevante y más disruptivo con respecto a la primera etapa del bloque es que, de acuerdo con la normativa de creación de la REAF, si bien estas delegaciones están coordinadas por representantes gubernamentales de los Estados Partes, las asociaciones regionales especializadas en la temática pueden participar de la reunión en calidad de asesoras. Al mismo tiempo, las secciones nacionales representadas en la REAF deben asegurar la participación

en su seno de organizaciones nacionales representativas de la sociedad civil (Res. GMC N°11/04. Art. 2).

Esta forma de organización representa una novedosa manera de insertar en el proceso a actores que antes se habían visto soslayados del mismo. Por otro lado, si bien esta es una característica común a todas las Reuniones Especializadas, en el caso de la REAF ésta participación es amplia y tiene una influencia real en las diferentes etapas del proceso decisorio. En este sentido, es dable citar el Acta N° 02/05 de la REAF, en la cual se señala que se “considera importante informar al GMC, a través de la presente Acta, que la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para consolidar su trabajo”. Sin embargo, cabe señalar que estas organizaciones sólo participan de las secciones nacionales en calidad de asesoras de sus gobiernos nacionales: a la hora de determinar las acciones que se implementarán en el marco de la REAF o las propuestas que se harán al GMC, la decisión recae sobre los representantes de los órganos de gobierno que participan de la reunión. Asimismo, el trabajo de estas organizaciones sociales también se organiza en torno a secciones nacionales, mientras que las temáticas que abordan y los problemas que las afectan exceden las fronteras nacionales.

Por último, los objetivos que persigue la REAF también resultan novedosos. Entre ellos se pueden mencionar el fortalecimiento de las políticas públicas para el sector, la promoción del comercio de los productos de la agricultura familiar y la facilitación del comercio de productos oriundos de la agricultura familiar de la región (Res. GMC 11/04. Art 1), cuestiones que no aparecen antes, en otras agendas. Sin embargo, y más allá de los objetivos formales, en las diferentes temáticas que se abordan en el marco de esta reunión, la cuestión de la agricultura familiar como un modo particular de vida y de ser-en-el-territorio está sumamente presente y aparece cada vez con mayor fuerza.

Cabe destacar que, aunque sin capacidad decisoria, la REAF ha logrado empoderarse como marco de acción e instrumento para la construcción de políticas públicas regionales para el sector, como mencionaremos en los siguientes apartados. Asimismo, se ha constituido en un espacio novedoso no sólo por las temáticas abordadas, sino por la inusitada relevancia que adquirió a su interior la participación de los actores sociales organizados.

Cuadro 1 - Espacios institucionales para el tratamiento de la agricultura en el MERCOSUR

	SGT 8	RMA	REAF
Año de creación	1991	1992	2004
Objetivo	Órgano técnico - coord. de políticas	Armonización de las políticas agrícolas de	fortalecimiento de las PP y facilitación del

Participantes	sectoriales para la construcción del MC	los EP	comercio de los productos de la AF + otros objetivos no formalizados
	Representantes MA de los EP - representantes del sector privado	Representantes MA de los EP	Representantes MA de los EP - organizaciones nacionales representativas de la sociedad civil
Estructura interna	Comisiones de trabajos y foros técnicos. Reuniones preparatorias	-	Grupos temáticos y otras instancias preparatorias. Secciones nacionales
Toma de decisiones	Representantes de los Estados	Representantes de los Estados	Representantes de los Estados
Capacidad decisoria	No	No	No
Periodicidad de las reuniones	Entre 1 y 3 reuniones por año desde 1995	8 reuniones desde 1994	Al menos 2 reuniones por año desde 2004

Fuente: Elaboración propia en base a las actas de las reuniones y sitios web del MERCOSUR, del SGT 8 y de la REAF.

3. Multiplicidad de espacios, multiplicidad de actores.

Como tratamos de mostrar a lo largo de este trabajo, el tratamiento de las cuestiones relativas a la agricultura en el MERCOSUR resulta ser un campo complejo, debido a la multiplicidad de espacios que se han creado dentro de la estructura institucional del bloque para abordar sus problemáticas principales pero también debido a la multiplicidad de actores, dimensiones y demandas que se engloban bajo el título general de “agricultura”. La complejidad y diversidad de la estructura agraria es en parte la causa de esta complejidad, que se da a nivel nacional y de la cual el MERCOSUR es muchas veces un mero reflejo. No obstante, esta complejidad fue haciéndose más visible al interior del bloque con el giro del proceso en la década del 2000, lo que implica también que el proceso de integración parece haberse modificado en pos de reflejar de una nueva manera las realidades de los países que lo integran.

En este sentido, y en consonancia con lo mencionado precedentemente, la integración regional debe ser vista como un proceso dinámico y no estanco, que se puede ir ajustando con el correr del tiempo de acuerdo a las necesidades y realidades de los modelos nacionales que forman parte de él. Y repetimos, en la estructura institucional del bloque estos cambios son claramente visibles en lo que respecta a la agricultura particularmente: mientras que los años noventa del siglo XX encontramos espacios destinados a la atención de las demandas y necesidades de los grandes sectores agrícola-empresariales, en los primeros años del nuevo siglo vemos surgir espacios en los agricultores familiares de la región tendrán voz y verán cómo al menos parte de sus demandas son

atendidas de novedosas formas. La misma instauración de este espacio nos deja ver cómo durante un largo período de tiempo toda la estructura agraria de la región había sido subsumida, al menos al interior del bloque, a un tipo hegemónico de agricultura. Así, nuevas perspectivas son incorporadas al bloque con la creación de un espacio destinado a la discusión de las problemáticas y debates de un sector diferente del mundo agrario. Consecuentemente, no debemos soslayar que la construcción de la integración no es un proceso acabado, sino que se construye -y profundiza- cotidianamente.

4. Bibliografía

BISANG, Roberto, Guillermo ANLLÓ y Mercedes CAMPI (2008) “Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina” *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N°190-191, Buenos Aires, pags. 165-207.

BRICEÑO RUIZ, José y Raquel ÁLVAREZ DE FLORES (2006) “Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica”. En Cuaderno sobre las relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo. Vol. 1. N° 1. Enero-Junio 2006. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19003/1/articulo3.pdf> Consultado: Junio 2011

CAETANO, G. (2002), “El MERCOSUR de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N°5/6.

CONSTANTINO, A y CANTAMUTTO, F. (2010), “El Mercosur agrario: ¿integración para quién?” en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, N° 38, Quito, pp76-80.

DONISA, Ignacio y GONZÁLEZ, Leticia (2009) “Cambios y continuidades en el MERCOSUR”. Trabajo presentado en las II Jornadas del CENSUD/IN Encuentro del CERPI *La realidad sudamericana de cara al bicentenario* – Universidad Nacional de La Plata, 17 y 18 de Septiembre de 2009, La Plata, Argentina.

DONISA, I., GENOVESE, G. y GONZÁLEZ, L. (2010) “Reducción de asimetrías en el MERCOSUR: políticas hacia un desarrollo regional integral” Trabajo presentado en las XVIII Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM). Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 19, 20 y 21 de Octubre de 2010.

FERRER, A. (2008) “Densidad Nacional y Densidad Regional”. En *Revista Densidades* N°1, pp. 7-11.

GIARRACA, N. y TEUBAL, M. (2006), “Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil” En La construcción de la democracia en el campo latinoamericano. H. C. de Grammont (comp). CLACSO libros, Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires.

GONZÁLEZ, Leticia (2012) “La influencia mutua entre el ámbito regional y el nacional en el desarrollo de la institucionalidad para la Agricultura Familiar”. Trabajo presentado en las VII Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de General Sarmiento, 24 y 25 de abril de 2012.

GRAS, C. (2011) “Conflicto agrario, actores sociales y la construcción política del campo”. En Gras, C. Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010). Buenos Aires: CICCUS.

_____ (2009), “La agricultura familiar en el agro pampeano. Desplazamientos y mutaciones”, en Gutiérrez, T. y Cerdá, J.M. (comp.) Trabajo agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino, Buenos Aires: Ed. CICCUS, pp.17-40.

HALPERIN DONGHI, Tulio (2005) *Historia Contemporánea de América Latina*. Alianza Editorial. Buenos Aires/Madrid.

INCHAUSPE, Eugenia y PERROTTA, Daniela (2008) “El MERCOSUR ¿Cambio o continuidad?” Artículo presentado en el IV Congreso de Relaciones Internacionales – Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) – Universidad Nacional de La Plata. 26-28 de Noviembre de 2008, La Plata, Argentina.

MANZANAL, M. y NEIMAN, G. (comp) (2010), Las agriculturas familiares del Mercosur. Ed. Ciccus, Buenos Aires.

MANZANAL, M. y SCHNEIDER, S. (2011), “Agricultura Familiar y Políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (Análisis Comparativo, 1990-2010)”. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 34, pp. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, Buenos Aires.

MÁRQUEZ, S. y RAMOS, A. (2010) Differential policies for family farming in MERCOSUR. Contribution of political dialogue in the design of public policies and institutionalization. International Fund for Agricultural Development.

MASI, Fernando (2006a). “Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta”. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Disponible en <http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/pyfmpcomercial.pdf> . Consultado: Mayo de 2011.

MASI, Fernando (2006b) “América Latina. La integración en disyuntiva”. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Disponible en <http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/fmcoyuntura.pdf> . Consultado: Mayo de 2011.

NEIMAN, G., BERGER, M. y ÁLVAREZ SÁNCHEZ, A. (2001) “Trabajo rural en el MERCOSUR: Estructuras agrarias y ocupacionales comparadas”. En Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural. Neiman, G. (comp). Ed. CICCUS.

OBAYA, Martín (2007) “Los límites al regionalismo abierto. En busca de nuevos ejes para la integración del MERCOSUR” En *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. XI, N° 16 Verano 2007, pp. 99-103

OSZLAK, Oscar (1982) *La formación del Estado Argentino* Ed. Belgrano, Buenos Aires, Argentina

PERROTTA, Daniela (2013), “El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)”. Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina.

_____ (2010a). "El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación". Trabajo preparado para el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 al 30 de Julio de 2010.

_____ (2010b) “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional en el marco de proyectos de desarrollo regional: algunas pistas para la comprensión del MERCOSUR actual”. Artículo presentado en las Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?” Área de Relaciones Internacionales –Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

PIRONE, F (2012) *Con nuestras voces, con nuestras manos: propuestas para la elaboración de una política de y para la juventud rural*, Buenos Aires: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP) – Unidad para el Cambio Rural (UCAR). ISBN 978-987-1873-07-4.

RAMOS, Álvaro (2010) “La seguridad alimentaria, un gran desafío para los gobiernos regionales”. En Revista Agrópolis. Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile. Cosecha gruesa/zafra de invierno. 2010, pp. 8-15

Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) (2010) Publicación para la XIV REAF, 15 al 18 diciembre de 2010, Brasilia / DF / Brasil Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA / Brasil). Disponible en <http://www.reafmercosul.org/reaf/pageflip/> Consultado: mayo de 2011

_____ (2006) Publicación para la VI REAF- 5 a 8 de diciembre de 2006, Porto Alegre/RS/Brasil. Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA/Brasil) Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE/Brasil) Programa Regional del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (Programa FIDA MERCOSUR). <http://www.reafmercosul.org/reaf/pageflip/> Consultado: mayo de 2011

TEUBAL, Miguel y Rodolfo PASTORE (2002) “Globalización y sistema agroalimentario en la era actual: hacia un nuevo modelo agroindustrial” en *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*. Buenos Aires, La Colmena, pags 41-54.

VAZQUEZ, Mariana y Daniela PERROTTA (Coords.) (2010) *25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR*. CEFIR – inWent – Identidad MERCOSUR. 2010.

VAZQUEZ, Mariana (2007), “Cambio político, integración regional y participación social. El caso del MERCOSUR”, en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, CRIES, Año 6.

_____ (2006) “Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico”, en *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*, Buenos Aires, Ediciones Debate Internacional – Serie Integración Regional, Central de Trabajadores Argentinos.

_____ (2003) “El MERCOSUR: Antecedentes, instituciones, debates” *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. VII, Nº 11, pp. 87-106.

WATHS, Michael (1992) “Peasants and flexible acumulation in the Third World. Producing under contract” en *Economic and Political Weekly*, pags 90-97.

Sitios web

- Sitio web de la Campaña Mundial por la Agricultura Familiar - <http://www.familyfarmingcampaign.net/> Consultado: agosto de 2011.

- Sitio web de la COPROFAM - www.coprofam.org . Consultado: agosto de 2011.

-Sitio web del Ministério de Desenvolvimento Agrário – Brasil - mda.gov.br. Consultado: agosto de 2011.

-Sitio web del Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del cono Sur – PROCISUR: www.procisur.org.uy . Consultado: agosto de 2012.

-Sitio web de la REAF – www.reafmercosul.org .Consultado: agosto de 2012.

-Sitio web de la Secretaría del MERCOSUR – www.mercosur.int. Consultado: agosto de 2012.

-Sitio web del SGT N 8 “Agricultura” <http://www.armonisan.net> .Consultado: agosto de 2012.

Legislación y otros documentos consultados

- Actas de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y anexos.

- Decisiones del Consejo Mercado Común (CMC). Disponibles en www.mercosur.int Consultado: agosto de 2012.

- Tratado de Asunción. Disponible en www.mercosur.int Consultado: agosto de 2011.