

Lic. Leticia González

**Acción social colectiva y procesos de integración regional en
Sudamérica: la participación de las organizaciones de la agricultura
familiar en la construcción y el devenir de la Reunión Especializada de
Agricultura Familiar del MERCOSUR (2004-2012)**

Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Latinoamericanos

Facultad de Humanidades

Universidad Nacional de San Martín

Directora: Dra. Daniela V. Perrotta

Buenos Aires, 2018

Resumen

En esta investigación se analiza la participación de las organizaciones de la agricultura familiar (OAF) en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR para determinar cuáles han sido los aportes de los actores y las actoras sociales al proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector y, consecuentemente, al proceso de construcción del bloque como un espacio para el desarrollo de la región. Con este objetivo general se vinculan los siguientes objetivos específicos:

- 1.1.Describir el proceso de creación de la REAF para identificar el lugar que ocupa este espacio en la institucionalidad del MERCOSUR en general y en el proceso de toma de decisiones del bloque en particular.
- 1.2.Explicar el funcionamiento de la REAF para reflexionar acerca de los diferentes tipos de actores y actoras que se desempeñan en el marco de la reunión y los roles que cada uno de ellos y ellas ocupan, tanto en el proceso de su constitución como en su desarrollo.
- 1.3.Analizar la agenda temática de la REAF para explorar si las problemáticas que la integran responden a las necesidades, intereses, valores, ideas que expresan las agricultoras y los agricultores familiares de la región.
- 1.4.Indagar en las formas que asume la participación de los actores y las actoras sociales de la agricultura familiar en el ámbito de la REAF para desentrañar cuál ha sido su influencia en el proceso de construcción de la reunión.

Con ello se busca contribuir a 1) la reflexión en torno de la significación de la participación de actores y actoras sociales en el proceso de construcción de los proyectos políticos de región en tanto arenas de acción o espacios de lo político y 2) la comprensión tanto de las características y dinámicas como de las posibilidades y limitaciones de este tipo de espacios.

Para desarrollar estos objetivos, se parte de tres hipótesis:

1. La creación de la REAF refleja un cambio en el proceso de integración, por medio del cual se introducen en la estructura institucional del bloque nuevos espacios (estructuras de oportunidad política) que buscan contribuir a superar el déficit social -con la introducción de nuevas temáticas- y el déficit democrático –a partir de nuevas dinámicas de trabajo-.
2. La instalación del modelo de los agronegocios en América del Sur impulsa nuevas lógicas (económico-productivas, comerciales, sociales, políticas) regionales que repercuten en las OAF, otorgándoles una serie de rasgos distintivos que permiten comprender su articulación y su actuación en el ámbito regional.

3. La participación de las OAF en el proceso de creación de la REAF y en el devenir de la reunión da cuenta del surgimiento de un nuevo marco de acción a nivel regional, que se encuentra influenciado por: el surgimiento de los bloques regionales; la reducción de su capacidad de acción a nivel nacional, asociado a la pérdida de centralidad de los Estados Nación como destinatario de las demandas y organizador de la acción colectiva; las políticas públicas para el sector implementadas en las arenas nacionales en el marco del neoliberalismo; el accionar de los organismos internacionales; y las experiencias de las organizaciones del sector en los demás países del MERCOSUR.

Para ello, se analiza la participación de los actores sociales en las 17 reuniones que ha mantenido la REAF desde el año 2004 hasta el año 2012, tomado en consideración documentos varios y a las actoras y actores seleccionados. Para la recolección de información se utilizaron tres técnicas principales: investigación documental, entrevistas semiestructuradas a actoras y actores clave y observación participante. Así, el campo analizado se compone de 20 entrevistas semiestructuradas realizadas actores clave de los cuatro países del MERCOSUR; la totalidad de las actas y anexos de las 17 reuniones bajo análisis; normativa MERCOSUR vinculada con la REAF; investigaciones elaboradas por expertos y expertas en el marco de la REAF vinculadas a los Grupos de Trabajo de Juventud y Género; documentos sobre la REAF elaborados por el FIDA MERCOSUR; documentos elaborados por la COPROFAM; y 11 instancias de observación participante. Los datos obtenidos fueron analizados a partir de la interpretación fundamentada y su tratamiento consistió en el análisis de contenido y/o textual y análisis crítico del discurso

El marco teórico del que se partió combina aportes provenientes de disciplinas como sociología, ciencia política y el campo de estudios de la integración regional. También se recuperan estudios de divulgación destinados a actores y actoras sociales y recuperando políticas de la región. En esta línea, se buscó privilegiar la utilización de miradas construidas desde y para la región.

Como resultado, se concluye que las OAF han podido participar del proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector y que esta participación, tanto por iniciativa de las OAF como por los Estados, ha sido *sustantiva*, en tanto con ella se ha buscado dar una respuesta profunda a las problemáticas del sector, además de otros objetivos ligados a una participación *adjetiva* (legitimar el espacio, generar instancias de diálogo, etc.). De esta forma, la agenda de la REAF ha dado cuenta de las necesidades, intereses y valores de los agricultores y las agricultoras familiares de la región. Así, la participación de las OAF en el proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector ha permitido que estas sean

integrales -contemplan las múltiples dimensiones implicadas en cada problemática- e *inclusivas* - toman en cuenta las posturas de los diversos actores involucrados-. Con todo, han contribuido a la democratización del MERCOSUR.

Summary

This research analyzes the participation of family farming organizations (FFO) in the Family Farming Specialized Meeting of MERCOSUR (REAF) in order to determine the contributions of the social actors to the public policy process and, consequently, to the region building process as a space for development. The following specific objectives are linked to this general objective:

1.1. To describe the process of constitution of the REAF to identify its role within MERCOSUR's institutions and decision-making process.

1.2. To explain how REAF works to assess the different types of actors within the meeting and the roles that each one of them occupies, both in the process of its constitution and in its development.

1.3. To analyze the thematic agenda of REAF to explore if its main issues relates to the needs, interests, values, ideas expressed by the region's family farmers.

1.4. To assess the diverse forms of participation of family farming social actors to identify their influence in the process of construction of the Specialized Meeting.

Overall, it is intended to contribute to 1) the discussion on the significance of the participation of social actors in the process of construction of regional political projects as arenas of action and 2) understanding both characteristics and dynamics as well as possibilities and limitations of this type of policy space.

To develop these objectives, we build the study upon three hypotheses:

1. The creation of REAF reflects a change in the integration process through which new spaces (political structures of opportunity) are introduced within the institutional framework of MERCOSUR that seek to overcome the social deficit -with the introduction of new themes- and the democratic deficit -based on new working dynamics-.

2. The installation of the agribusiness model in South America fosters new regional logics (economic-productive, commercial, social, and political) that affect the FFO, granting them a

series of distinctive features that allow us to understand their articulation and performance in the region.

3. The participation of the FFO in the process of creating and developing of REAF shows the emergence of a new framework for action at the regional level, which is influenced by: the emergence of the regional blocs; the reduction of their capacity for action at the national level, associated with the loss of centrality of Nation States (as the recipient of the demands and the main organizer of the collective action); public policies for the sector implemented in national arenas under a Neoliberal paradigm; the role of international organizations; and the experience of agriculture organizations in the other MERCOSUR countries.

In order to fulfill these goals, we analyze the participation of social actors in the 17 meetings held by REAF from 2004 to 2012, taking into consideration various documents and selected actors. We use three main techniques of recollection of information: documentary research, semi-structured interviews with key actors and participant observation. Thus, the analyzed data consisted of 20 semi-structured interviews to key actors from the four MERCOSUR member countries; the totality of the minutes and annexes of the 17 meetings of REAF; MERCOSUR regulations linked to REAF; pieces of research prepared by experts in the framework of REAF linked to Youth and Gender Working Groups; documents on REAF prepared by IFAD MERCOSUR; documents prepared by COPROFAM; and 11 instances of participant observation. The data obtained was analyzed based on the well-founded interpretation and its treatment consisted in the content and / or textual analysis and critical analysis of the speech.

The theoretical framework used combines contributions from disciplines such as sociology, political science and regional integration studies. It also recovers several dissemination studies aimed at social actors and targeting regional policies. We sought to privilege the use of frameworks built from and for the region.

As a result, we conclude that FFO have been able to participate in the process of construction of regional public policies and that this participation, both at the initiative of the FFO and the States, has been *substantive*; while they had sought to give a deep response to the problems of the sector, in addition to other objectives linked to an *adjective* participation (legitimize the space, generate instances of dialogue, etc.). In this way, the REAF agenda has taken into account the needs, interests and values of the family farmers of the region. Thus, the participation of the FFO in the process of construction of regional public policies has allowed them to be *comprehensive* -they contemplate the multiple dimensions involved in each problem-

and *inclusive*- as they take into account the positions of the various actors involved. Overall, they contributed to the democratization of MERCOSUR.

Índice

Resumen	2
Índice	7
Agradecimientos	10
Epígrafe	13
Lista de ilustraciones	14
Lista de siglas y abreviaturas	16
Introducción.....	20
1. Caso seleccionado y período temporal delimitado	25
2. Estado de la cuestión.....	27
a. Los estudios sobre la participación social en el MERCOSUR.....	27
b. Los estudios sobre la relación entre agricultura familiar e integración regional del MERCOSUR.....	28
c. Los estudios sobre la REAF	30
3. Notas sobre la agricultura familiar en la región.....	31
4. Objetivos e hipótesis	36
5. Estrategia metodológica.....	38
6. Sobre la escritura de la tesis.....	43
7. Estructura de la tesis	44
Capítulo 1. MERCOSUR: instituciones para la integración regional	47
1.1. Discusiones en torno de los conceptos de Región e Integración Regional.....	49
1.2. La importancia de estudiar las instituciones de los procesos de integración regional...	53
1.3. MERCOSUR: características del proceso de integración regional	54
1.3.1. Antecedentes cercanos del bloque.....	58
1.3.2. El MERCOSUR del regionalismo abierto	59
1.3.3. El MERCOSUR del regionalismo post.....	65
1.4. La institucionalidad del MERCOSUR.....	71
1.4.1. La institucionalidad en el MERCOSUR del regionalismo abierto	71
1.4.2. La institucionalidad en el MERCOSUR post (2003-2012).....	86
1.5. Conclusiones parciales.....	95
Capítulo 2: La participación social en el MERCOSUR	98
2.1 Hacia una definición de la participación social en el MERCOSUR.....	101
2.2. Estructuras regionales de oportunidad política para la participación social	115
2.3 Los actores y las actoras sociales frente al MERCOSUR: la región como marco de acción	118

2.3.1. La acción social colectiva en el marco de una nueva matriz sociopolítica	118
2.3.2. La acción social colectiva frente a los PIR: la región como marco de acción	123
2.3.3. Organizaciones y MERCOSUR	132
2.4 Conclusiones parciales.....	134
Capítulo 3: Las organizaciones de la agricultura familiar de los países del MERCOSUR en el marco de la instalación y consolidación del modelo de los agronegocios	138
3.1. La instalación del modelo de los agronegocios y sus impactos sobre la agricultura familiar mercosureña	141
3.1.1. Cambios tecno-productivos.....	143
3.1.2. Cambios políticos y económicos a nivel global	146
3.1.3. Cambios políticos y económicos a nivel regional.....	149
3.1.4. El nuevo modelo imperante de producción agropecuaria: los agronegocios	150
3.2. Políticas públicas sectoriales en el marco de la instalación del modelo de los agronegocios en los países del MERCOSUR: el lugar de la agricultura familiar	158
3.2.1. Argentina.....	158
3.2.2. Brasil	161
3.2.3. Paraguay	163
3.2.4. Uruguay.....	165
3.3. Las organizaciones de la agricultura familiar en el marco del modelo de los agronegocios	167
3.4. Conclusiones parciales.....	176
Capítulo 4: La agricultura familiar y sus organizaciones en el MERCOSUR: nuevos marcos de acción para nuevas estructuras regionales de oportunidad política.....	178
4.1. Agricultura y participación en el MERCOSUR del regionalismo abierto.....	181
4.1.1. El Subgrupo de Trabajo N°8 “Agricultura”	182
4.1.2. La Reunión de Ministros de Agricultura.....	188
4.2. Experiencias de acción conjunta de la agricultura familiar de la región: la COPROFAM	190
4.2.1 La COPROFAM.....	193
4.3. El proceso de creación de la REAF	196
4.4. La REAF: agenda y dinámica de un novedoso espacio en el PIR	201
4.4.1. La agenda de la REAF	202
4.4.2. La dinámica de trabajo de la REAF	210
4.5 Conclusiones parciales.....	236
Conclusiones.....	244
Referencias	261
Anexo 1. El MERCOSUR.....	281

Anexo 2. Estructura institucional del MERCOSUR	282
Anexo 3. Explotaciones agropecuarias y trabajadoras y trabajadores del sector en el MERCOSUR	283
Anexo 4. Expansión del cultivo de soja en el MERCOSUR.....	284
Anexo 5. Referencias del trabajo de campo de realizado.....	287

Agradecimientos

Esta tesis es el resultado de un camino de formación y crecimiento profesional y, sobre todo, personal, que comenzó hace casi 10 años, cuando estaba por graduarme de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. En este camino, innumerables personas e instituciones fueron imprescindibles para arribar a este producto que es, en cierto sentido, un punto de llegada pero también un nuevo trampolín en el intento por construir, desde diferentes lugares, un país y una región más solidaria, inclusiva y justa para todos y todas.

En primer lugar agradezco a las instituciones públicas que solventaron mi proceso de formación de posgrado y de elaboración de tesis: el Ministerio de Educación de la Nación, a través del Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación (PROFOR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que a través de su programa de becas ha fomentado estratégicamente la formación y el ingreso de jóvenes profesionales a su planta. Un agradecimiento especial a Marcelo Saavedra, quien fue mi director de beca en el INTA, al equipo de trabajo del Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas y de los proyectos específicos “Dinámica y prospectiva de los territorios” y “Procesos socio-técnicos de innovación en los territorios” del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, y a todas las valiosas personas de la institución con las que compartí discusiones y jornadas de trabajo, que me permitieron aproximarme con una mirada más nutrida a explorar la realidad del agro de nuestra región. También la Universidad de Buenos Aires, a través de su programación científica (UBACyT), colaboró para solventar mi proceso de formación en estos años. En este marco agradezco además a diversas instituciones que me permitieron participar de riquísimas instancias de formación en el exterior, en las que no sólo pude iniciarme en nuevas perspectivas teóricas sino, sobre todo, compartir experiencias valiosísimas de intercambio con colegas de diferentes rincones del mundo: a la Fundación Carolina, que me permitió tomar un curso en la Universidad Complutense de Madrid durante el año 2013; a la Red LATN, que me permito participar de uno de los más ricos espacios de discusión sobre regionalismo que existe en América Latina (la Escuela Doctoral sobre Regionalismo Latinoamericano, Europeo y Comparado de la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador/UNU-CRIS) durante el año 2015; y al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que me permitió participar de la Escuela Internacional de Posgrado y Campesina del Grupo de Trabajo Estudios Críticos del Desarrollo Rural durante el año 2017. Todos estos aportes a mi formación fueron realmente invaluable.

En segundo lugar quiero agradecer a la Maestría en Estudios Latinoamericanos y en especial a quien fuera su director durante mi cursada, Andrés Kozel. En esta casa de estudios recibí formación de excelente calidad pero también conocí a profesionales que me abrieron numerosas puertas y a queridos compañeros y compañeras que allanaron el camino e insistieron enormemente para que cada uno de nosotros pueda alcanzar esta instancia que hoy alcanzo yo. En especial agradezco a Sofía Pérez García, Fernando León, Florencia Contardo, Mariana Bayle y Mariana Pereyra.

En tercer lugar agradezco al Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP), representado en la persona de su director, Sebastián Mauro. Este joven pero sólido espacio alojó y sostuvo en los últimos años mis actividades como investigadora de la querida Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

En cuarto lugar correspondo a un enorme colectivo que acompaña y afianza mis pasos desde el inicio. Este colectivo representa para mí la piedra basal de este camino. De hecho, es el mojón de comienzo del mismo: Identidad MERCOSUR. Entre ellos quiero mencionar, en primer lugar, a su directora, su director, coordinadores y coordinadoras, por haberme convocado cuando era estudiante y por haber confiado en mí en la desafiante tarea de transmitir y construir la integración regional en las diferentes etapas del proyecto. En segundo lugar, a las y los estudiantes "fundadores" de IMS, con quienes compartimos los primeros pasos: actividades, desafíos, viajes, discusiones, aprendizajes y también la vida misma. A ellos y ellas, enormes gracias por acompañar. Y en tercer lugar, a los amigos y las amigas más queridas que me deja este colectivo, que no son sólo compañeros y compañeras del proyecto sino que son compañeras y compañeros de la vida y que han cumplido, además, múltiples diferentes roles para que esta tesis llegue a su término. A Mariana Pereyra, Florencia Lagar y Emanuel Porcelli, por su lectura atenta (no sólo de esta tesis sino de todos los trabajos previos que la nutren), por compartir ideas, por empujarme a seguir adelante. A Sabrina Mary, además de aquello, por los hermosos diseños que ilustran este trabajo. A Daniela Perrotta, quien merece un párrafo aparte.

Directora, compañera de trabajo(s), compañera de militancia(s), amiga entrañable, ¡cuántas cosas que hemos compartido en estos casi 10 años! Gracias por tu aliento en los momentos más difíciles, por tu comprensión en todo momento, por tus retos cuando eran (son) necesarios, por tu insistencia y tu impulso, por tus correcciones con alegría, por tu confianza siempre. Gracias por todo lo que aprendí de vos, pero especialmente por enseñarme a navegar por estas aguas complejas (y por ayudarme a hacerlo). Gracias por tu compañía necesaria desde el primer momento para poder llegar hoy acá.

En quinto lugar, quiero reconocer a cada una de las personas que entrevisté para esta tesis, en especial a las y los representantes de las organizaciones del sector, por abrirme las puertas de sus espacios con confianza y cariño y por mostrarme las diversas realidades presentes en el campo de nuestra región.

También a Alejandro Cozachcow y a Erika Barzola por su ayuda.

Y luego están todas esas otras personas que desde su apoyo incondicional, diario y permanente me sostuvieron para que hoy pueda estar acá.

A Verónica Domínguez, Paula Schuff, Julieta Boedo, Paula Sagula y Georgina Conti, por compartir las jornadas de trabajo, entre almuerzos, risas y luchas pero también malhumores y desencuentros. Su acompañamiento diario lo es todo.

A Gabriela Capezio y Ezequiel Fernández y Valdivielso, amiga y amigo entrañables que me acompañan desde la Universidad, con quienes hemos compartido debates y miradas sobre la realidad que nos rodea y también miles de aventuras. Cada uno y cada una desde diferentes lugares, pero siempre desde la comprensión, el respeto y el cariño, hemos podido preservar los lazos en el desencuentro y la distancia.

A mi madre y mi padre, Graciela y Carlos. Por haber hecho el enorme esfuerzo que representó para la familia que yo pudiera “caer” en la Universidad Pública, pese al miedo que significó al comienzo -para todos- que me mudara sola, a los 17 años, a una ciudad a 400 km de distancia y miles de veces más grande que mi querido Benito Juárez. Por haber hecho ese enorme esfuerzo para que yo y mis hermanos seamos -orgullosamente- la primera generación de universitarios de mi familia. Por acompañar este proceso de crecimiento personal, pese a no compartir siempre las ideas que definiendo o los caminos que elijo.

A mi hermano y a mi hermana, Carlos y Marina, en especial por bancarme todos los años que vivimos juntos, pese a ocupar todos los rincones de la casa con mis cosas. Más allá de las peleas y discusiones, siempre estuvieron ahí cuando más los necesité, con su amor que fue mutando pero no disminuyendo. Gracias también por acercarme a sus amigos y amigas, que hoy son también un poco míos y mías. A ellas y ellos les agradezco también a través de ustedes.

Y a mí enorme compañero, Diego, que llegó para ayudarme a reafirmarme, a confiar, a crecer, a proyectar, a ser más feliz. Por emprender conmigo nuevos y viejos desafíos, por acompañarme en todas las aventuras -diarias y de las otras- y por enseñarme a no afrontar la vida sola. Gracias por confiar en mí y en este proyecto que está en marcha desde hace tanto tiempo, por impulsarme a cumplirlo aunque a veces pareciera inalcanzable y por toda tu ayuda para que se haga realidad.

Epígrafe

Los procesos de integración no son solamente debates de carácter intelectual o intergubernamental sino que requieren cada vez más del protagonismo consciente de nuestros pueblos para poder materializarse.

Embajador Eduardo Sigal

A integração regional, como tudo o que ocorre na política, não se deduz de uma teoria previa. Pode e deve alimentar-se de princípios e do exame crítico de outras experiências históricas. Mas ela é resultado, sobretudo, da articulação democrática de vontades políticas que, na sua diversidade, sejam capazes de conferir identidade e autonomia ao processo, além da disposição de promover ganhos coletivos e de inseri-la soberanamente no mundo.

Marco Aurelio García

Lista de ilustraciones

Gráfico N° 1. La agricultura familiar en el MERCOSUR.....	36
Gráfico N° 1.1. Etapas del proceso de integración regional del MERCOSUR.....	56
Gráfico N° 1.2. Estructura Institucional provisoria del MERCOSUR de acuerdo con el TA .	73
Gráfico N° 1.3. Estructura institucional Protocolo de Ouro Preto (1994).....	76
Gráfico N° 1.4. Intergubernamentalismo radial	79
Gráfico N° 2.1. De la información a la participación.....	108
Gráfico N° 2.2. La participación social en el MERCOSUR	114
Gráfico N° 2.3. De la participación adjetiva a la participación sustantiva: los objetivos de la participación social en el MERCOSUR	114
Gráfico N° 2.4. Componentes del análisis de la participación social.....	131
Gráfico N° 3.1. Concentración de tareas en el agro mercosureño.....	151
Gráfico N° 3.2. Los círculos del agronegocio	157
Gráfico N° 4.1. Organigrama del SGT8 (1995)	184
Gráfico N° 4.2. Organigrama definitivo SGT8	185
Gráfico N° 4.3. Actores intervinientes en el proceso de creación de la REAF.....	201
Gráfico N° 4.4. Estructura institucional de la REAF (año 2012).....	203
Gráfico N° 4.5. Evolución de las temáticas abordadas en el ámbito de la REAF.....	209
Gráfico N° 4.6. Funcionamiento de la REAF.....	211
Gráfico N° 4.7. Aportes Económicos del programa FIDA MERCOSUR	212
Gráfico N° 4.8. Cantidad de participantes por país o espacio en la REAF (2004-2012)	217
Gráfico N° 4.9. Porcentaje de participantes por país o espacio en la REAF (2004-2012).....	217
Gráfico N° 4.10. Participantes por sección nacional de los Estados Parte del MERCOSUR en la REAF (2004-2012)	218
Gráfico N° 4.11. Participantes por sección nacional de los Estados Parte del MERCOSUR en la REAF desagregado por país (2004-2012)	219
Gráfico N° 4.12. Porcentaje de participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación (2004-2012).....	219
Gráfico N° 4.13. Conformación de las secciones nacionales de los Estados participantes de la REAF (2004-2012).....	220
Gráfico N° 4.14. Participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación (2004-2012)	220
Gráfico N° 4.15. Participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación y país (2004-2012).....	221
Gráfico N° 4.16. Organizaciones participantes de la REAF por Estado Parte (2004-2012)..	225
Gráfico N° 4.17. Organizaciones participantes de la REAF por reunión (2004-2012).....	226
Gráfico N° 4.18. Cantidad de organismos gubernamentales por país participantes de la REAF (2004-2012)	232
Gráfico N° A.1. El MERCOSUR (2011)	281
Gráfico N° A.2. Estructura Institucional del MERCOSUR (2011).....	282
Gráfico N° A.3. Evolución de las explotaciones agropecuarias y de las trabajadoras y los trabajadores del sector en el MERCOSUR entre el TA y la REAF (1991-2004)	283
Gráfico N° A.4. Expansión del área cultivada con soja en los países del MERCOSUR y Bolivia (1980/81-2010/11)	284

Gráfico N° A.5. Evolución de las hectáreas cultivadas con soja en los países del MERCOSUR (1961-2011)	285
Gráfico N° A.6. Evolución en la producción de soja en los países del MERCOSUR y Bolivia (1980/81-2010/11)	286
Cuadro N° 2.1: Definiciones de participación social en el espacio regional e internacional .	112
Cuadro N° 3.1. Innovaciones en el marco de la Revolución Verde y la Revolución Biotecnológica	146
Cuadro N° 3.2. Principales organismos y acuerdos para la regulación de la producción de bienes agrícolas.....	149
Cuadro N° 3.3. Principales programas, políticas y organismos para el sector de la agricultura familiar en los países del MERCOSUR	167
Cuadro N° 3.4. Principales OAF en los países del MERCOSUR (1980-2000)	169
Cuadro N° 3.5. Estrategias de las OAF frente a la ruptura de la MEC y la instalación de los agronegocios	176
Cuadro N° 4.1. Evolución de la agenda temática del SGT8	188
Cuadro N° 4.2. Organizaciones regionales de la agricultura.....	192
Cuadro N° 5.1: Síntesis de los hallazgos en torno de la instalación y el funcionamiento de la REAF	257

Lista de siglas y abreviaturas

ACU	Asociación de Colonos del Uruguay
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGA	Agrupación Grito de Alcorta (Argentina)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo
AMRU	Asociación de Mujeres Rurales (Uruguay)
ArgenBio	Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología
ARP	Asociación Rural de Paraguay
ASC	Alianza Social Continental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAI	Complejos Agro Industriales
Cambio Rural	Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Argentina)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CAS	Consejo Agropecuario del Sur
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CCSC	Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (Argentina)
CECA	Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CEFIR	Centro de Formación para la Integración Regional
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CLOC	Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo
CMC	Consejo Mercado Común
CNA	Confederación de agricultura y pecuaria de Brasil

CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural (Uruguay)
CONAPA	Coordinación Nacional de Productores Agrícolas (Paraguay)
CONFAGRO	Confederación Nacional de Agricultura de Bolivia
CONGABOL	Confederación de Ganaderos de Bolivia
CONTAG	Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (Brasil)
COPROFAM	Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
CRPM	Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR
Dec.	Decisión
EEFJAF	Espacio de Encuentro y Formación de Jóvenes de la Agricultura Familiar (Argentina)
EOP	Estructuras de oportunidad política
EROP	Estructuras regionales de oportunidad política
FAA	Federación Agraria Argentina
FAF	Fondo de la Agricultura Familiar
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARM	Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR
FCCR	Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Intendencias del MERCOSUR
FCES	Fondo Consultivo Económico y Social
FETRAF	Federación de Trabajadores de la Agricultura Familiar (Brasil)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDA MERCOSUR	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola división para el MERCOSUR
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
GAIM	Grupo de Análisis Institucional del MERCOSUR
GANRI	Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional
GAP	Grupo de Análisis Presupuestario
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GMC	Grupo Mercado Común
GT	Grupo de Trabajo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IPL	Intergremial de Productores de Leche (Uruguay)

IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Argentina)
MAPA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (Brasil)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCP	Movimiento Campesino Paraguayo
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario (Brasil)
MEAF	Ministerio Extraordinario para Asuntos de la Tierra (Brasil)
MEC	Matriz Estado Céntrica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Uruguay)
MIRAD	Ministerio de la Reforma y del Desarrollo Agrario (Brasil)
MNCI	Movimiento Nacional Campesino Indígena (Argentina)
MST	Movimiento Sin Tierra (Brasil)
MUCECH	Movimiento Unitario Campesinos y Etnias de Chile
NEA	Noreste Argentino
NOA	Noroeste Argentino
OAF	Organizaciones de la Agricultura Familiar
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONAC	Organización Nacional Campesina (Paraguay)
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Parlasur	Parlamento del MERCOSUR
PEA2	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (Argentina)
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica
PIR	Procesos de Integración Regional
PNRA	Plan Nacional de Reforma Agraria (Brasil)
POP	Protocolo de Ouro Preto
PPT	Presidencia Pro Témpore
PROCISUR	Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur
PRODESAL	Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (Paraguay)
PRONAF	Programa Nacional de Mejoramiento de la Agricultura Familiar (Brasil)
PSA	Programa Social Agropecuario (Argentina)

RANAIM	Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR
RE	Reuniones Especializadas
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar
Rec.	Recomendación
RECM	Reunión Especializada de Cooperativas
REJ	Reunión Especializada de Juventud
REM	Reunión Especializada de la Mujer
Res.	Resolución
RMA	Reunión de Ministros de Agricultura
RMAA	Reuniones de Ministros y Altas Autoridades
SADC	Southern African Development Community
SAGyP	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Argentina)
SCG	Sociedad Civil Global
SCR	Sociedad Civil Regional
SGT	Subgrupos de Trabajo
SGT8	Subgrupo de Trabajo N°8 “Agricultura”
SNA	Sociedad Nacional de Agricultura de Chile
SRA	Sociedad Rural Argentina
SRB	Sociedade Rural Brasileira
ST	Secretaria Técnica
TA	Tratado de Asunción
TAN	Red Transnacional de Activistas o Transnational Advocacy Networks
TLCAN o NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TM60	Tratado de Montevideo 1960 (ALALC)
TM80	Tratado de Montevideo 1980 (ALADI)
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
UAN	Unión Agrícola Nacional (Paraguay)
UCAR	Unidad de Cambio Rural (Argentina)
UCR	Unidad de Coordinación Regional (FIDA MERCOSUR)
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNC	Unión Nacional Campesina (Paraguay)
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPOV	Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales

Introducción

La historia de nuestro continente puede trazarse revisitando el devenir de los proyectos y los procesos de integración regional (PIR). El propósito de la integración ha sido un objetivo, un horizonte recurrente en la historia de América Latina, presente en los imaginarios políticos de la región desde el comienzo de los procesos de emancipación. Mientras que en la época revolucionaria la unidad regional fue percibida como la única forma de alcanzar la independencia política, en los años subsiguientes y hasta la actualidad los liderazgos políticos y las y los intelectuales nuestroamericanos han planteado la integración como herramienta para mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales de los y las habitantes de nuestro suelo y para incorporar la región al mundo (Paikin, Perrotta, & Porcelli, 2016).

Sin embargo, fue recién en la segunda mitad del Siglo XX cuando se materializaron y consolidaron proyectos en este sentido. Estos diferentes ensayos que se fueron sucediendo en los últimos 60 años dieron cuenta de diferentes ideas de región y de variadas formas de encaminar estos proyectos. Es que, como señalan Perrotta y Porcelli (2016a),

La integración regional es un proceso histórico y en permanente construcción. La construcción social de la región se da a partir del aumento de la interacción de variados actores (públicos; privados) y en diferentes niveles (de lo local a lo transnacional) que comparten una idea de región, un proyecto político de región y una forma preferida de encaminarlos. Por eso, las regiones –mejor dicho, los proyectos políticos de integración regional– se encuentran en permanente negociación y contestación. (Perrotta & Porcelli, 2016a, p. 55)

Así, cada uno de los proyectos encarados presentó diferentes alcances geográficos, dimensiones, ritmos y profundidad, a tono con las ideas e intencionalidades políticas, económicas, sociales y culturales de quien(es) estaba(n) legitimado(s) y legitimadas(s) en cada momento para negociar su constitución.

Como señala Ferrer (2007) uno de los elementos centrales a tener en cuenta para comprender las características de los bloques regionales, y en particular del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) -proceso que él analiza- refiere a los lineamientos de las estrategias de desarrollo nacional de cada uno de los países que los integran¹. Es decir, las dimensiones que contemplan los bloques, en tanto centrales para el alcanzar el desarrollo de la región, se encuentran en estrecha vinculación con aquellas dimensiones que son consideradas indispensables para encarar los procesos nacionales de desarrollo en el marco de la globalización y con aquellos sectores, actores y actoras que, además, se encuentran legitimadas

¹ Los otros dos elementos son las acciones regionales que se ponen en marcha para modificar las formas de inserción de la región en el mundo y cómo se resuelven las asimetrías entre los miembros del acuerdo.

para discutir las formas que adquieren las naciones y las regiones. En esta línea, la inclusión de la agricultura² en este tipo de negociaciones regionales ha sido un elemento insoslayable en las experiencias encaminadas en nuestra región, en tanto el sector agrícola ha sido central en las estrategias de vinculación comercial de los países de Latinoamérica, en general, y del Cono Sur, en particular, con el mundo desde los tiempos de la colonia. Las actividades agrícolas, además, han forjado un modo de ser en la región, definiendo dinámicas culturales, estructuras y relaciones sociales que caracterizan la forma particular de vida social, cultural y política en la región.

Sin embargo, a contramano de lo que postula el sentido común, “el campo” de la región no es “uno solo” (Gras & Hernandez, 2009). Por el contrario, es posible advertir la existencia de, al menos, dos grandes modelos de agricultura³ conviviendo en un mismo espacio geográfico, integrados por diferentes actores y actoras que sostienen modos de producir y vivir en el campo que se diferencian, entre otros elementos, por el tamaño del territorio trabajado, los modos de producción (tecnologías y mano de obra), su tipo y volumen de producción y los circuitos de comercialización de estos productos (mercados). Si bien en cada uno de los países que integran el MERCOSUR estos dos modelos presentan matices, es dable señalar que los procesos económicos, tecnológicos y políticos que se han sucedido en los últimos años en la región y en el mundo, junto con las nuevas dinámicas regionales y globales del agro, ligadas al surgimiento de regulaciones mundiales para el sector y consolidadas a partir de la instalación del modelo de los agronegocios, han configurado sectores agrícolas en los países de la región que son cada vez más similares y que presentan no sólo características sino también problemáticas comunes. A grandes rasgos, el primero de estos modelos se vincula con una agricultura a gran escala, concentrada, intensiva en el uso de tecnologías, productora de *commodities* (con bajo valor agregado) para el mercado mundial, relacionada estrechamente con el proceso de agriculturización o corrimiento de la frontera agrícola y con una alta participación de grandes actores transnacionales en el proceso de producción y comercialización. Las lógicas políticas y económicas que fomentan este tipo de producciones son las vinculadas a un paradigma neoliberal de desarrollo, centrado en el comercio. El segundo, por el contrario, se orienta a producciones de menor escala, diversificadas, con menor impacto ambiental, productoras de

² Salvo indicación contraria, por razones de fluidez en la presentación de los argumentos, en esta investigación se utilizará el término “agricultura” para referirse a todas las actividades productivas que se realizan en el marco del sector agropecuario (agricultura, ganadería, lechería, horticultura, entre otras).

³ Si bien estos modelos fueron diseñados a partir del análisis de las actividades agrícolas, sus premisas generales pueden aplicarse, en principio, a otras actividades agropecuarias. En la actualidad, diversos grupos de investigación de la región se encuentran comenzando a reflexionar acerca de cómo trasladar estas categorías a otras producciones, para elaborar modelos más complejos, completos y explicativos de la diversidad agropecuaria.

alimentos para el mercado interno y en las que tienen un mayor grado de participación las productoras y los productores más pequeños (González, 2015)⁴. Ambos modelos de desarrollo agrícola se insertan de diferente manera en los procesos de desarrollo nacional y regional que se han promovido en el Cono Sur, sobre la base de que las políticas públicas orientadas a atender cada uno de estos sectores son diametralmente diferentes entre sí e implican que, a largo plazo, se vea limitado el desarrollo del modelo opuesto. Es decir, como señala Giarraca (2002) estos dos modelos agrícolas se encuentran en pugna y son tendencialmente excluyentes, ya que compiten por el uso de un mismo conjunto de recursos productivos que son finitos (Schuff et al., 2017). Así, se observa una importante tensión entre estos dos modelos de desarrollo agrícola y sus actores y actoras a nivel nacional, no sólo en términos productivos sino también -y sobre todo- en términos políticos, a la hora de definir cuáles son las políticas públicas para el sector y quienes son las y los que se encuentran habilitados -legitimados- para incidir en el proceso de su construcción. Esta tensión se manifiesta también a nivel regional, al momento de la construcción de los procesos de integración.

Así, en cada uno de los PIR subyacen tensiones entre las diferentes ideas e intencionalidades en pugna que sostienen los actores y las actoras del Estado, del mercado y de la sociedad en los territorios que los conforman. Estas tensiones se van resolviendo a cada momento de acuerdo con las particulares relaciones de fuerza entre estos actores y actoras que se van dando en la arena nacional pero también, y sobre todo, en la arena regional, determinando el avance de los procesos de integración (Perrotta, 2010a; Vilas, 2011). Como plantea Giacalone (1999), retomando la propuesta de Vilas (1994)

(La) redefinición del interjuego entre Estado-mercado y sociedad (es) necesaria para el avance de cualquier proceso de integración (...) cada vez que nuevas formas de acumulación reemplazan a las anteriores aumenta la capacidad de intervención del Estado como factor de redistribución de recursos entre los actores hasta que se alcanza un cierto equilibrio. En ese contexto las demandas y presiones de los actores por hacer oír y reconocer sus intereses aumentan también. (...) El debate de propuestas alternativas debe comenzar con una redefinición de las relaciones entre actores sociales y económicos y de la representatividad social del Estado. (Giacalone, 1999, p. 54).

Ello es lo que permite que los procesos de integración muten -no se quiebren o desaparezcan- y vayan adquiriendo diferentes características a lo largo de su desarrollo. Esta tensión, expresada en la institucionalidad de los procesos, es lo que da lugar también a que sea posible observar diferentes características -correspondientes a esas diferentes etapas o instancias de

⁴ La caracterización de estos dos grandes modelos simplifica una realidad sumamente compleja en torno de las características de las explotaciones agrícolas y pecuarias que conviven en los territorios de América del Sur. Ello no implica, sin embargo, desconocer que existen un sinnúmero de situaciones intermedias entre estos dos extremos.

resolución de tensiones- en convivencia, que se van acumulando como capas geológicas en tanto no son reemplazadas como resultado de los nuevos equilibrios alcanzados (Perrotta, 2010a).

Concomitantemente con el crecimiento de la importancia del espacio extra-nacional (regional, internacional) en los últimos años y con la revitalización de la integración latinoamericana (de y para la región), en los PIR se ha hecho cada vez más presente -más insoslayable- un componente que excede a las demás características económicas, sociales, políticas que asumen estos procesos: la participación de actores y actoras sociales en su constitución y devenir (Jelin, 2001, 2003a). La participación social es vinculada con la democratización de estos procesos como elemento central, necesario para construir procesos de integración y de desarrollo más cercanos a las necesidades reales y a las demandas de la ciudadanía (Alemany & Leandro, 2006; Jelin, 2003b; Saguier, 2008; Serbin, 2003). Es decir, procesos más integrales -en el sentido de contemplar a los problemas de la región como multidimensionales- y más inclusivos -en el sentido de incorporar a un mayor número de personas al proceso de construcción de la arena regional-.

El MERCOSUR, en tanto es el proceso de integración más importante del Cono Sur, no sólo por su longevidad sino por su densidad, se ha hecho eco de esta nueva realidad, en consonancia con los cambios que se han dado en el plano nacional en los países que lo integran a partir de mediados de la década de 2000. Este intento por democratizar el espacio regional ha partido de la crítica persistente que se ha realizado desde la academia acerca del déficit democrático del bloque (la imposibilidad del ejercicio de derechos políticos), pero también de su déficit social, que se vincula con la no inclusión de temáticas centrales para que los ciudadanos y las ciudadanas de la región gocen de sus derechos y puedan, además, fortalecer o prevenir los impactos del proceso de integración sobre su existencia y desarrollo (ALOP, 2009; Bizzozero, 2003; Caetano, 2002; Caetano, Vazquez, & Ventura, 2009; Geneyro & Vazquez, 2006; Giacalone, 1999; Grandi & Bizzozero, 1998; Hirst, 1996; Inchauspe & Perrotta, 2008; Rattón Sánchez, 2007, 2005; Vazquez, 2006; Vazquez & Perrotta, 2013; Ventura et al., 2006). Así, han creado nuevos espacios dentro de su estructura institucional que buscan responder, al mismo tiempo, a estos dos déficits: el de incluir nuevas agendas temáticas a la arena regional (formal) y el de fortalecer, en estos nuevos espacio, la participación de actoras y actores sociales colectivos en los procesos de toma de decisiones (Caetano, 2011; Luna Pont, 2016; Vazquez & Perrotta, 2013; Ventura et al., 2006).

La creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) en 2004 responde a este cambio de orientación e intenta ser una repuesta tanto al déficit democrático como al déficit

social. En este segundo sentido, en tanto la tensión existente entre los dos modelos de agricultura había sido resulta durante la primera etapa del MERCOSUR a favor del modelo que en esta tesis se denomina de los agronegocios, un amplio número de campesinos y campesinas (denominadas aquí agricultores familiares) había quedado excluido de (y por tanto, se veía afectado por) las políticas públicas emanadas del bloque para la atención del agro. Revisitando esta tensión y desarticulando el equilibrio alcanzado, desde sus comienzos, la REAF se planteó como objetivo “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de la agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región” (Resolución GMC N°11/04. Art 1). Para ello, se organizó de forma tal de incluir a los actores sociales representativos del sector en el proceso de discusión de las propuestas a elevar al Grupo Mercado Común (GMC). En este sentido se sostiene que su instalación buscó dar respuesta al déficit democrático.

La creación de espacios de este tipo representó, sin duda, un avance en el proceso de integración. Sin embargo, su existencia y devenir nos permite plantearnos algunas preguntas: ¿qué impacto real ha tenido la inclusión de estos nuevos espacios en el bloque?; ¿a qué objetivos responde?; ¿dan cuenta las agendas incorporadas de las necesidades, intereses y valores de la ciudadanía de la región?; ¿de qué forma participan las actoras y los actores sociales colectivos en estos nuevos espacios?; ¿son sus intereses, valores y necesidades tomados en cuenta a la hora de construir esta agenda?; ¿pueden influir en los procesos de toma de decisión?; ¿pueden alcanzar otros objetivos que las propias organizaciones se planteen al participar en el ámbito regional?; ¿o, por el contrario, predominan en la conformación de estos nuevos espacios resabios del déficit democrático que manifestó el bloque desde su creación?. Estos son los principales interrogantes que se abordan en este trabajo de investigación.

Así, esta tesis pone en diálogo la participación social en el ámbito de los procesos de integración y la agricultura familiar, para desentrañar en qué medida, de qué formas, con qué fines y con qué alcances los agricultores y las agricultoras familiares de los países del MERCOSUR han podido participar en el proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector y, consecuentemente, en el proceso de construcción del bloque como un espacio para el desarrollo de la región. Para ello, se parte de la consideración de que la orientación general del proceso de integración –particularmente, la concepción de democracia que se sostiene- que se refleja en una particular estructura institucional, así como las características de las políticas orientadas al sector en los ámbitos nacionales y las características de las propias organizaciones (antecedentes, recursos, capacidades, vinculaciones locales y regionales, etc.) influyen en este resultado final.

1. Caso seleccionado y período temporal delimitado

El caso seleccionado para la realización del estudio es la participación de actores y actoras sociales en la REAF, que fue creada en el año 2004 por medio de la Res. GMC N°11/04 y que tuvo sus primeras dos reuniones en la ciudad de Foz de Iguazú a finales de ese año.

La elección de esta reunión se asienta en tres elementos:

1. La REAF es creada en el marco de una nueva etapa del proceso de integración cuyo punto de comienzo se identifica en el año 2003. En esta nueva etapa de la integración reviste una importancia central la reducción del déficit social por medio de la inclusión en las negociaciones regionales de temáticas que, aunque relevantes para el desarrollo regional y nacional, habían sido soslayadas del bloque. Es así como se crean nuevos espacios en la estructura institucional del MERCOSUR orientados a la inclusión de nuevas agendas y dimensiones: la agricultura familiar es uno de ellos, que tendrá su nuevo espacio con la creación de la REAF.
2. Asimismo, en esta nueva etapa, los liderazgos políticos regionales se proponen revertir el déficit democrático que se revelaba en la estructura institucional del MERCOSUR desde el momento de la creación del bloque en 1991. La creación de la REAF también se enmarca en este proceso, en tanto propone la incorporación de la mirada de los actores y las actoras sociales en el proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector a través de diversos mecanismos y en diferentes instancias.
3. En ambos sentidos, la REAF aparece como un espacio en el que se han realizado numerosos avances. Este diagnóstico contrasta con lo que ha sucedido al interior de otros espacios (en particular, otras Reuniones Especializadas -RE-) del MERCOSUR, que no han logrado sostener la participación de los actores sociales o bien han discontinuado el tratamiento de su agenda (Caetano, 2002; Lagar, 2012; Luna Pont, 2016). Así, se observa que, *a priori*, la participación de las organizaciones de la agricultura familiar (OAF) es más activa y permanente en el tiempo en relación con lo que ocurre en otras RE. De esta forma, el análisis sobre la participación social en esta reunión en particular permite una mejor y mayor comprensión de las dinámicas de participación de los actores sociales en el seno de MERCOSUR.

Las unidades de análisis delimitadas son las instancias de funcionamiento de la REAF y los actores y las actoras sociales que participan en ellas entre el momento de creación de la REAF, en 2004, y el final del año 2012. Por instancias de funcionamiento me refiero a las reuniones plenarios de la REAF, a las reuniones de los grupos de trabajo y a las reuniones preparatorias

llevadas adelante en el marco de las Secciones Nacionales. Puntualmente, se analizan las 17 reuniones plenarias de la REAF que han tenido lugar entre los años 2004 y 2012 y las correspondientes reuniones preparatorias de estos encuentros. Los actores y las actoras sociales, por su parte, se encuentran agrupados en diferentes organizaciones colectivas de la agricultura familiar de la región. Estas organizaciones son presentadas en los capítulos 3 y 4 de esta tesis. El recorte temporal obedece a dos motivos principales. En primer lugar, el año 2012 marca un importante proceso de cambio para el MERCOSUR, en tanto Paraguay sufre un golpe de Estado por medio del cual su Presidente es desplazado, asumiendo este cargo el vicepresidente en ejercicio. Frente a este hecho, los Presidentes y las Presidentas de los países del bloque deciden suspender políticamente a Paraguay, es decir, limitar su capacidad de participación en las reuniones del proceso, hasta tanto no finalice su situación irregular (hecho que sucede en 2014, cuando se producen nuevas elecciones democráticas). Esto altera en parte las dinámicas de participación de los actores y las actoras sociales en la REAF, en tanto la sección nacional de Paraguay no participa de la reunión, esto es, ni las y los representantes de los Estados ni las y los de las organizaciones, durante casi dos años. En segundo lugar, el recorte propuesto obedece a otro cambio en las dinámicas de participación de los actores y las actoras en el ámbito de la REAF marcado por cambios en los modos de financiamiento y de apoyo técnico. Desde el año 2004, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en su división para el MERCOSUR (FIDA MERCOSUR) cumplió un importante rol de apoyo técnico y financiero al desarrollo de la reunión: es decir, colaboraba económicamente, apoyando la participación de actoras y actores sociales; técnicamente, aportando una metodología específica orientada a apoyar y facilitar la participación de estos actores; y organizacionalmente, conformando una especie de secretaría técnica de la reunión, encargada de asegurar la continuidad de las reuniones siguiendo la conformación y avances de la agenda y cumpliendo el rol de reservorio de las actas y documentos de trabajo. En el año 2009 los países participantes de la reunión deciden que, a raíz del fortalecimiento de la reunión basado en la trayectoria alcanzada durante casi seis años de funcionamiento, resultaba necesario conformar una Secretaría Técnica propia (financiada por los Estados que forman parte de la reunión e integrada por técnicos de estos Estados) y crear un fondo de financiamiento propio (el Fondo de la Agricultura Familiar – FAF). Frente a ello, el FIDA MERCOSUR decide retirarse del cumplimiento de estas funciones. Todos estos cambios se materializan en el año 2012.

De este modo, si bien el período delimitado para analizar los mecanismos de participación de los actores y las actoras sociales al interior del MERCOSUR abarca desde su creación en la

década de 1990 hasta 2012, el recorte temporal realizado para el análisis de las reuniones de la REAF abarca desde el momento de creación de este espacio en 2004 hasta el año 2012.

2. Estado de la cuestión

La investigación que aquí se desarrolla parte del reconocimiento de trabajos previos en algunas de las problemáticas que aquí se abordan, pero también de vacancias en torno otras de estas temáticas. Todos ellos se describen a continuación.

a. Los estudios sobre la participación social en el MERCOSUR

La participación social en el MERCOSUR es un área en la que se encuentran numerosos estudios previos, que pueden ser ordenados en dos grandes grupos vinculados con las etapas que se reconocen al proceso de integración.

Durante la primera etapa del bloque (1991-2003)⁵ predominan los trabajos que se enfocan en el análisis de su estructura institucional para reflexionar acerca de cómo se piensa en este marco la participación social y en qué medida se habilitan espacios que la promueven o la obstaculizan. En la misma línea, se encuentran algunos trabajos que analizan el peso de los diferentes tipos de actores y actoras (representantes de los Estados nacionales, provinciales y municipales, legisladores y legisladoras, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y empresarias, entre otros) en los procesos de toma de decisión del bloque. De todos ellos se extrae como conclusión principal la advertencia acerca del déficit democrático y del déficit social que se percibe en el proceso. Las investigaciones más relevantes (y en las que se basa esta tesis) son las de Caetano, Vazquez y Ventura (2009); Vazquez (2007, 2008); Rattón Sánchez (2005); Ventura *et al* (2006); Giacalone (1999); Grandi y Bizzozero (1998) y Hirst (1996). Estos estudios se combinan, a su vez, con algunos análisis que focalizan en el principal (y casi único) espacio de participación social diseñado al interior de la estructura institucional del MERCOSUR: el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y en las características de los órganos sociolaborales del bloque. En esta línea se destacan los trabajos de Giacalone (1999), Hirst (1996), Jelin (2000). Todos estos trabajos, sin embargo, presentan una importante vacancia, que se desprende del hecho de que todos ellos adoptan una perspectiva centrada en el Estado (o, si se quiere, en el peculiar sistema de gobernanza del MERCOSUR) para pensar en la participación social. Ello deja por fuera la perspectiva de los actores y las actoras, sus

⁵ Si bien algunos de los trabajos que se mencionan aquí han sido publicados con posterioridad al año 2003, todos ellos analizan esta primera etapa del proceso y pueden ser ubicados en alguno de los dos grandes grupos de trabajos elaborados para dar cuenta de la participación en el ámbito del MERCOSUR en estos años.

intereses y demandas para con el ámbito regional. Esta agenda es retomada por algunos autores y autoras, como por ejemplo Riella (2002), que identifican los posicionamientos frente al bloque de conjuntos de actoras y actores de un determinado sector social o productivo. También es retomada en algunos casos por los propios actores y actoras sociales, que destacan las trabas que propone el bloque para favorecer la participación social. Entre estos últimos destaca el trabajo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo (ALOP) (ALOP, 2009). Estos estudios son sin dudas mucho más escasos.

Durante la segunda etapa del MERCOSUR (2003-2012), la cuestión de la participación en el proceso de integración regional es retomada con énfasis a raíz de los replanteos que se dan en la estructura institucional del bloque. Así, estos análisis se focalizan en el estudio de los nuevos espacios creados (sus tópicos centrales) y las dinámicas de trabajo que cada uno de ellos proponen, realizando en algunos casos una primera aproximación a los actores y las actoras que participan de ellas. Cabe destacar que la mayoría de las investigaciones que se realizan en este sentido no profundizan en alguno de los espacios creados, sino que, en general, realizan una descripción de todos los nuevos espacios existentes y proponen conclusiones en torno de la nueva dinámica democratizadora que se visualiza en el bloque. Asimismo, vuelven a reproducir la mirada centrada en los Estados. Entre estos estudios, los más relevantes resultan ser los de Luna Pont (2016), Vazquez y Perrotta (2013) y Caetano *et al* (2011). La excepción en todos estos sentidos son los análisis que profundizan en la realización de cumbres sociales, entre los que se destacan los de Albuquerque y Vieira Martins (2016a, 2016b) y el de Gomensoro, Vieira Martins y Albuquerque (2011)

De esta forma, se advierte una ausencia en lo que respecta a estudios rigurosos, sistemáticos y con una mirada de largo plazo, que analicen en profundidad acerca de las dinámicas, las características, las trayectorias, los significados y las consecuencias de la participación social en el espacio regional y que incluya tanto la perspectiva de los Estados como la de los actores y las actoras. Una contribución de este tipo puede aportar al desarrollo de una conceptualización acerca de la participación social más certera y anclada en la realidad regional.

b. Los estudios sobre la relación entre agricultura familiar e integración regional del MERCOSUR

Con la creación del MERCOSUR en la década de 1990 surgen algunos estudios que analizan el impacto -en términos económicos principalmente- de la creación del bloque y de las políticas emanadas del mismo en el sector de la agricultura en general y en la agricultura familiar en particular. Cabe destacar que los estudios que se encuadran en el primero de los tipos

mencionados son más numerosos. Los estudios sobre el impacto del bloque en la agricultura familiar, en cambio, son escasos y, además, no contemplan al MERCOSUR en tanto proceso sino en tanto región geográfica. Es decir, estos trabajos se enfocan en el análisis de los casos nacionales. Entre ellos se destaca el trabajo de Giarraca y Cloquel (1998). En este mismo sentido existen trabajos posteriores, como los de Manzanal y Neiman (2010) y Craviotti (2014) que también exploran la agricultura familiar en los países del MERCOSUR pero a partir del estudio de casos nacionales e intentando trazar, en algunos sentidos y dimensiones, una suerte de comparación entre ellos.

Con la creación de la REAF, comienzan a realizarse investigaciones abocadas a estudiar este espacio (en particular, su agenda y su diseño institucional), que se reconocen como antecedentes relevantes para esta tesis. Sin embargo, la mayoría de estos esfuerzos no provienen de la academia sino de los organismos que apoyan el desarrollo de la REAF (en especial del FIDA y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO), o de cuadros técnicos participantes de la reunión. Entre estos últimos se destacan los trabajos de Lattuada, Márquez y Neme (2012), Márquez y Ramos (2012), (Ramos, 2010b) y Márquez (2007) y dos números de la Revista Agrópolis con notas de referentes de la región que participaban de este espacio (AAVV, 2009, 2014). Los trabajos que provienen de la academia, por su parte, se dividen entre aquellos que provienen del campo de estudios de la integración regional y del MERCOSUR y aquellos que provienen del campo de la agricultura. Entre los primeros, se observa que en general se limitan a realizar una descripción del funcionamiento del espacio y sus dinámicas en conjunción con otros espacios diseñados en esta etapa que representan la inclusión de novedosas agendas para la región y que habilitan la participación de actores sociales en su seno (Gomensoro et al., 2011; Luna Pont, 2016; Vazquez & Perrotta, 2013). En relación con aquellos que provienen del campo de la agricultura, se observa que son escasísimos, destacándose el análisis de esta instancia regional en muy pocos casos, como el de Manzanal y González (2010).

De esta forma, se observa una importante vacancia en el análisis de la relación entre el mundo de la agricultura familiar y los PIR ¿cómo es esa relación?; ¿cómo han afectado las políticas públicas regionales a la agricultura familiar de la región? O incluso, un escalón antes: ¿existe una agricultura familiar en la región? Es decir, no se han realizado esfuerzos mayores en el sentido de caracterizar a la agricultura familiar en la región, pese a que, como se sostiene en esta tesis, es un sector pasible de ser reconocido como uno sólo en tanto contempla características y problemáticas similares. Todas estas preguntas quedan, hasta hoy, sin una respuesta profunda y articulada desde la literatura especializada.

c. Los estudios sobre la REAF

En cuanto a la REAF, además de los artículos referidos *ut supra* se observa que no existen estudios que aborden en profundidad su dinámica. Sin embargo, se destacan algunos aportes que contribuyen a realizar este análisis: en ellos se basa esta investigación.

En primer lugar, existen algunos estudios que analizan las posiciones de las actoras y los actores sociales de la agricultura frente al proceso de integración durante la primera etapa del proceso de integración. El trabajo de Riella (2002) es particularmente relevante en este sentido, enfocándose primeramente en las organizaciones uruguayas pero extendiendo luego este análisis a las organizaciones de alcance regional y sus diferentes ideas y posturas frente al MERCOSUR. Los trabajos de Giarraca y Cloquell (1998) y de Hubert C. de Grammont (2006) también se aproximan al análisis de las organizaciones sociales de la agricultura frente al MERCOSUR, sin embargo estos trabajos no presentan un enfoque regional sino uno que parte del análisis del plano nacional en los diferentes países que conforman el MERCOSUR. Tanto el trabajo de Riella (2002) como el de Giarraca y Cloquell (1998), sin embargo, se detienen en la primera etapa del bloque, es decir, culminan antes de la creación de la REAF. Los trabajos compilados por Hubert C. de Grammont (2006) son posteriores a la instalación de este espacio. Sin embargo, ninguno de ellos incluye reflexiones sobre el mismo.

En segundo lugar, se observa que en los últimos tiempos se han realizado algunos trabajos finales de graduación o trabajos de tesis en los que se realizan investigaciones -con diferentes abordajes y alcances- en torno de la REAF. Entre ellos se destacan dos: 1. El trabajo de Delgado (2011) analiza los objetivos de la participación de los actores sociales en la REAF a partir de los casos Brasil y de Paraguay. 2. Guimarães Ferreira (2017), por su parte, se enfoca en el surgimiento de la REAF en el marco de la reconfiguración del proceso de integración regional del MERCOSUR y se orienta a analizar su agenda de trabajo. Así, si bien sus aportes son interesantes y resultan importantes, no analizan en profundidad los significados de la participación de las organizaciones en el marco de la REAF, sus alcances reales o su significación en términos de democratización del proceso de integración. Tampoco realizan un análisis histórico que contemple cómo se alcanzó la construcción del espacio de la REAF y cuál fue el rol de los actores y las actoras sociales en este proceso.

Por lo tanto, se observa una vacancia en los estudios acerca de la relación de las OAF del MERCOSUR con el bloque, de sus estrategias frente a él, de las dinámicas de participación que entablan y de los resultados que alcanzan con esta participación.

3. Notas sobre la agricultura familiar en la región

La investigación aquí propuesta parte del reconocimiento de la existencia de estrato diferenciado dentro de la compleja y cambiante estructura agraria latinoamericana que se denominará agricultura familiar.

Un componente fundamental de esta reflexión es posicionarse en torno de la existencia de una agricultura familiar mercosureña y de cuáles serían sus características. La reflexión que aquí se abre versa sobre la posibilidad de abordar al sector agrario de los países del MERCOSUR y, en especial, a su agricultura familiar, como una sola, con características y problemáticas similares que se desprenden de este nuevo marco y a las que se podría responder desde el ámbito regional. ¿Ello es así o, por el contrario, las diferencias que se han generado en los procesos históricos, políticos, económicos y sociales que se han vivido en cada uno de los países de la región han configurado sectores agrícolas totalmente diferentes, lo que nos inhabilitan a pensar en un solo sector agrario y en una agricultura familiar regional? El supuesto que guía esta investigación afirma que sí es posible hablar de una agricultura familiar mercosureña ya que, si bien existen matices y particularidades en cada territorio, los procesos (históricos, políticos, sociales, tecnológicos) que han vivido los sectores agrícolas de los países de la región encuentran más similitudes que diferencias, que se han acentuado en los últimos años a partir de las nuevas dinámicas globales que ha asumido el agro (Gras & Hernández, 2013). Es así que termina constituyéndose un sector con numerosos puntos de contacto, que además recupera una tradición histórica y una identidad política similar en todos los países de la región, ligada a lo que otrora ha dado en denominarse, entre otras formas, campesinado (Torres, 2008). Este supuesto se desprende de un análisis en diferentes sentidos.

En un sentido histórico, el sector que hoy se denomina agricultura familiar se encuentra presente en la región desde los tiempos de la colonia bajo diferentes etiquetas. El proceso de homogeneización que implicó la introducción del capitalismo y de cambios en los modos de producción e incluso en los bienes producidos, constituyó la base de lo que este sector representa hoy. Pese a los diferentes ritmos y profundidades de los cambios acaecidos en el sector desde ese momento hasta la actualidad, la introducción del modelo del agronegocio, a partir una serie de modificaciones tecnológicas, económicas y políticas, se liga a ese proceso primigenio de homogeneización, generando un segundo intento de homogeneización (Barsky & Gelman, 2009; Garavaglia & Gelman, 1998; Herken, 2008; Moraes, 1998; Palau, Cabello, Maeyens, Rulli, & Segovia, 2007; Stedile, 2013b, 2013d; Torres, 2008).

En términos económico-productivos, la introducción de ese modelo del agronegocio no sólo define y moldea a aquella parte del sector agrícola que se pliega a él (Anlló, Bisang, & Campi, 2013; Bisang, Anlló, & Campi, 2008; Cardoso & Perez, 1997; Dominguez & Sabatino, 2010; Riella & Angulo, 2014; Stedile, 2013d, 2013c; Vassallo, 2010) sino también a la agricultura familiar, que actúa como su opuesto. De esta forma, las similitudes que asumen los agronegocios en los países de la región se reflejan en similitudes –en términos económico-productivos- en la agricultura familiar (Gras & Hernández, 2013).

En términos político-institucionales, el establecimiento de la agricultura familiar (sus productores y productoras, sus organizaciones) como un interlocutor válido por parte de organizaciones regionales y globales, también nos lleva a considerar que este sector presenta más similitudes que diferencias (Acosta & Rodriguez, 2006; Falconi, 2007; FIDA/RIMSIP, 2014; Ramilo et al., 2010; Salcedo & Guzman, 2014)

Por último, en un sentido político-gremial o político-representativo, el auto reconocimiento como iguales de las agricultoras y los agricultores familiares de los diferentes países de la región, es lo que termina de confirmar esta identidad posible (González, 2017).

a. La definición de agricultura familiar

Existe una amplia variedad de tipologías y definiciones elaboradas en torno de la estructura social agraria mercosureña (y/o de los países de la región) en general y del sector de la agricultura familiar en particular. Ello se explica, en parte, por el hecho de que no todas utilizan los mismos elementos (o combinaciones de elementos) clave para identificar a los diversos sectores, actoras y actores existentes. Entre los criterios utilizados se puede encontrar la extensión de las explotaciones, el origen de las tierras disponibles y las formas de tenencia, la mano de obra que utilizan, la tecnologización de que disponen, la dinámica productiva, el nivel de capitalización, el grado de relacionamiento con el resto de la economía, el modo vida (cultura y tradición), o una combinación de estos elementos, entre otras posibilidades. Las diferentes combinaciones dan lugar a dos grandes tipos de definiciones: aquellas basadas en características económicas y aquellas basadas en características socio-antropológicas, respondiendo en parte a las disciplinas académicas desde las que se ha abordado la temática. Esta diversidad se explica también por el hecho de que estas diferentes definiciones han sido elaboradas en diferentes contextos históricos⁶. Así, se observa que si bien el concepto es utilizado desde antes por

⁶ En parte, es a partir de ello que se debe considerar que el concepto de agricultura familiar es una categoría en permanente discusión y construcción (tanto en términos académicos como políticos) (Schiavoni, 2010; Sislian, 2013) "y su definición y alcances son objeto de múltiples conflictos y negociaciones en la que intervienen

algunos autores y autoras (aunque de una forma menos homogénea en cuanto a su significado), con las Revoluciones Verde y Biotecnológica el debate acerca de qué se debe entender por agricultura familiar se reedita, asumiendo el término nuevas características.

En cuanto a las características que asumiría este sector de la agricultura familiar regional, la definición que se busca construir o alcanzar es una que resulte útil para pensar tanto desde los espacios políticos que se proponen como objetivo diseñar políticas públicas regionales orientadas al sector como desde los propios actores y actoras sociales que intervienen (o buscan intervenir) en esos espacios. Para ello, la definición debe cumplir las siguientes características:

- debe partir de y ser aplicable a todos los países del MERCOSUR y no sólo a un espacio geográfico preciso, ya sea un país o una región dentro de él. En este sentido, debe ser lo suficientemente amplia para que, sin perder capacidad explicativa (o denotación), pueda dar cuenta de las diferentes situaciones que existen en los países del MERCOSUR, encontrando puntos en común entre actoras y actores y explotaciones más allá de sus diferencias. En palabras del politólogo italiano Giovanni Sartori, es necesario encontrar una definición con un bajo nivel de connotación, de forma de ganar una mayor denotación; es decir, una definición más abstracta, que abarque un amplio número de casos, pero sin perder así aplicabilidad del concepto, sin estirarlo (Sartori, 1995).
- debe ser pasible de operacionalización. Es decir, debe ser posible traducir las características identificadas teóricamente en datos observables, medibles, reales y precisos, de forma de poder identificar claramente en la realidad quienes son las agricultoras y los agricultores familiares. Como señalan Obschatko, Foti y Román (2007), formular un concepto “medible” no resulta una tarea sencilla, ya que no siempre los productores y las productoras y las explotaciones responden exactamente a las características observadas a nivel teórico, sino que las características de unos y otros se combinan y se vuelven difusas. Es por ello que se hace necesario identificar, además de los límites que separan a un grupo de otro, las coincidencias que existen entre ellos.

En esta línea, en este trabajo se elige adoptar las definiciones propuestas en el marco del Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR) y de la REAF. En los trabajos del PROCISUR la agricultura familiar es definida como:

científicos sociales, técnicos, administradores gubernamentales y organizaciones sociales de distinto tipo vinculadas al ámbito rural.” (Sislian, 2013, p. 70).

un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingresos del grupo familiar, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación y la producción se dirige al autoconsumo y mercado conjuntamente (Ramilo et al., 2010, p. 5).

En esta definición general, tanto los elementos económicos como los sociológicos están presentes a la hora de definir a la agricultura familiar. Además, estas elaboraciones están orientadas específicamente a analizar la agricultura familiar en el MERCOSUR, lo que la hace aún más pertinente. A ello se suma el intento de operacionalización que presenta este estudio. A partir de la aplicación de los criterios señalados más arriba en las estadísticas disponibles a nivel de cada uno de los Estados que conforma el organismo, el PROCISUR presentó algunos datos de la agricultura familiar regional para el año 2010. De acuerdo con este estudio, en la región el 88% del total de las explotaciones agrícolas existentes pertenecen a la agricultura familiar. Ello representa 5.727.163 grupos familiares. Asimismo, la agricultura familiar representa al sector de la agricultura más empleador, al punto de ser los principales responsables de la ocupación en el campo y produce la mayoría de los alimentos que tienen a nuestra región como punto de origen (aproximadamente el 70%) (Ramilo et al., 2010).

En línea con esta definición, en el seno de la REAF también se ha ensayado una. Por medio de la Res. GMC N° 25/07, las legislaciones nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR incorporaron el reconocimiento y la identificación de este modo de vida/producción como un segmento productivo y social diferenciado, que asume las siguientes características:

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

- I) La mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados.
- II) La familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima.
- III) Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país.

Son también parte de la Agricultura Familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados supra, los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra. (Res. GMC N° 25/07).

Esta definición hace referencia explícita a dimensiones vinculadas con las características económicas del sector, aunque omite un elemento central resaltado en la mayoría de las definiciones elaboradas desde la academia, que es la vinculación del sector con los mercados. Asimismo, un elemento que se destaca en este espacio es la importancia central que adquiere

la dimensión cultural de la agricultura familiar. Es decir, la agricultura no es descripta sólo como un sector económico-productivo, sino que se destaca la existencia de un modo particular de ser y vivir en la tierra, de utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, de transmisión de saberes.

Otro punto destacado, que acerca esta definición la presentada en los estudios elaborados por PROCISUR, es el intento por operacionalizarla, a través de su propuesta de registros voluntarios que permiten identificar a las productoras y los productores familiares de los países de la región. Esta iniciativa fue lanzada por la REAF en 2007 y consolidada a partir del año 2010, cuando los países que conforman el bloque comenzaron efectivamente a elaborar parámetros compatibles (y comparables) a partir de los cuales contabilizar a los agricultores y las agricultoras familiares de la región y a aplicarlos. Ello constituye una novedad para la región, ya que los países que conforman el MERCOSUR acordaron la mencionada definición para, a partir de ella, reconocer mutuamente a los agricultores y las agricultoras de cada uno de los países (González, 2011; Salcedo & Guzman, 2014). En los últimos años, estos registros han dado sus primeros resultados, que han sido publicados por la REAF en el año 2015⁷ y se pueden ver materializados en el Gráfico N° 1. De acuerdo con estos datos, en los países del MERCOSUR un promedio del 77% de las explotaciones agropecuarias son explotaciones familiares⁸. Asimismo, en la región del MERCOSUR, aproximadamente 5,3 millones de explotaciones son familiares, lo que representa aproximadamente 10 millones de personas. A ellos se suman aproximadamente 10 millones de personas que se vinculan a las explotaciones como empleados y empleadas externas, lo que da como resultado que 20 millones de personas en la región viven de la agricultura familiar.

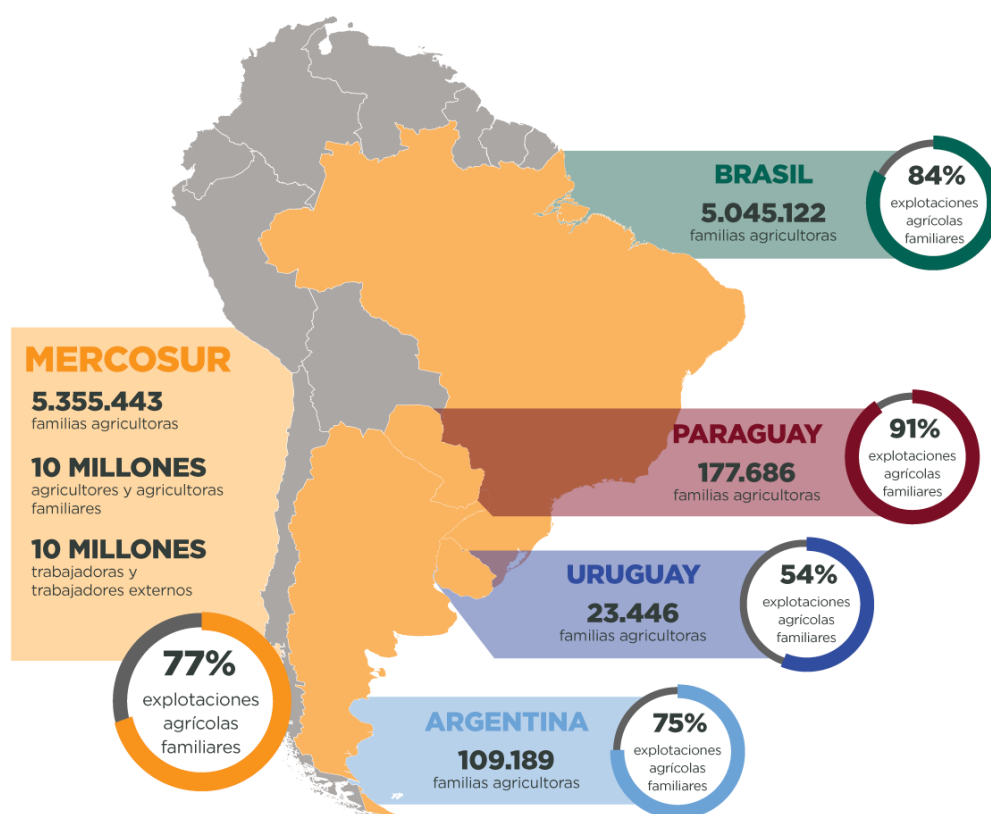
Tanto la definición elaborada por el PROCISUR como la elaborada por la REAF cumplen en gran medida los requerimientos de la definición de agricultura familiar que se busca. Por un lado, son definiciones amplias y abarcativas, capaces de dar cuenta de las diferentes situaciones que existen en el agro de los países de la región sin por ello perder capacidad explicativa para diferenciar a este sector de otros. Además, a la hora de diferenciar a los agricultores y las agricultoras familiares, estas definiciones toman en cuenta tanto dimensiones económicas como socio-culturales. En tanto término político e identitario (González, 2017), además de

⁷ La publicación es “Los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar en los países del MERCOSUR. El rol de la REAF en el proceso de su construcción a nivel regional”. Esta publicación fue elaborada principalmente a partir de los datos provistos por los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar de cada país. En los casos para los cuales estos registros no presentaban datos, se volcaron los datos de los censos nacionales agropecuarios: Argentina – Censo 2002; Brasil – Censo 2006; Paraguay - Censo 2008 y Uruguay – Censo 2011.

⁸ El 75% de las explotaciones de Argentina, el 84% de las de Brasil, el 91% de las de Paraguay y el 56% de las de Uruguay.

potencialmente explicativo de la realidad agraria de la región, el concepto de agricultura familiar no caracteriza simplemente a un estrato económico sino que además recupera una tradición histórica, económica pero también cultural y política, en torno del rol que representa la agricultura familiar en todos esos sentidos. Por otro lado, ambas definiciones han sido traducidas en criterios observables, que nos permiten identificar en la realidad a los agricultores y las agricultoras familiares. Y los datos recopilados son actuales, lo que profundiza su capacidad explicativa en el marco de los cambios introducidos por las revoluciones Verde y Biotecnológica.

Gráfico N° 1. La agricultura familiar en el MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia en base a Revista Agrópolis (2014, p. 9) y Blixen *et al* (2015)

4. Objetivos e hipótesis

Las preguntas que orientan este trabajo de investigación son las siguientes: ¿Qué impacto real ha tenido la inclusión de nuevos espacios como la REAF en la estructura institucional del bloque?; ¿a qué objetivos responde?; ¿dan cuenta las agendas incorporadas de las necesidades, intereses y valores de la ciudadanía de la región?; ¿de qué forma participan las actoras y los actores sociales colectivos en estos nuevos espacios?; ¿son sus intereses, valores y necesidades

tomados en cuenta a la hora de construir esta agenda?; ¿pueden influir en los procesos de toma de decisión?; ¿pueden alcanzar otros objetivos que las propias organizaciones se planteen al participar en el ámbito regional?; ¿o, por el contrario, predominan en la conformación de estos nuevos espacios resabios del déficit democrático que manifestó el bloque desde su creación?.

De estas preguntas se desprenden los siguientes objetivos:

Objetivo General:

1. Analizar las formas y características de la participación de las OAF en la REAF del MERCOSUR para determinar cuáles han sido sus aportes al proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector y, consecuentemente, al proceso de construcción del bloque como un espacio para el desarrollo de la región.

Objetivos Específicos:

1.1. Describir el proceso de creación de la REAF, puntualizando en el rol desempeñado por los diferentes actores y actoras en este proceso, para identificar el lugar que ocupa este espacio en la institucionalidad del MERCOSUR en general y en el proceso de toma de decisiones del bloque en particular.

1.2. Explicar el funcionamiento de la REAF para reflexionar acerca de los diferentes tipos de actores y actoras que se desempeñan en el marco de la reunión y los roles que cada uno de ellos y ellas ocupan, tanto en el proceso de su constitución como en su desarrollo.

1.3. Analizar la agenda temática de la REAF para explorar si las problemáticas que la integran responden a las necesidades, intereses, valores, ideas que expresan las agricultoras y los agricultores familiares de la región.

1.4. Indagar en las formas (mecanismos y sus características) que asume la participación de los actores y las actoras sociales de la agricultura familiar en el ámbito de la REAF para desentrañar cuál ha sido su influencia en el proceso de construcción de la reunión.

De esta forma, se busca contribuir, a partir del análisis de un caso que se presenta como paradigmático, a 1) la reflexión en torno de la significación de la participación de actores y actoras sociales en el proceso de construcción de los proyectos políticos de región en tanto arenas de acción y/o espacios de lo político (al tiempo que espacios de toma de decisión), que no siempre son visualizados de esta forma (ni legitimados) por los ciudadanos y las ciudadanas de la región, ya sea como actoras y actores individuales o colectivos y 2) la comprensión tanto de las características y dinámicas como de las posibilidades y limitaciones de este tipo de

espacios, dado que la no comprensión de estos elementos deja lugar para que, desde la política pero también desde la propia academia, se ponga en duda su importancia e incluso se cuestione su existencia.

Para desarrollar estos objetivos, se parte de tres hipótesis de trabajo que guían el proceso de indagación:

1. La creación de la REAF refleja el cambio en el proceso de integración por medio del cual los y las representantes de los Estados Parte introducen en la estructura institucional del bloque nuevos espacios (estructuras de oportunidad política) que buscan superar el déficit social -con la introducción de nuevas temáticas- y el déficit democrático -con la introducción de nuevas dinámicas de trabajo en las que se prevé que ocupen un lugar central los actores y las actoras sociales-.
2. La instalación del modelo de los agronegocios en los países de América del Sur impulsa nuevas lógicas (económico-productivas, comerciales, sociales, políticas) regionales y globales que repercuten en las OAF, otorgándoles una serie de rasgos distintivos que permiten comprender la articulación de estas organizaciones y su actuación en el ámbito regional.
3. La participación de las OAF en el proceso de creación de la REAF y en el devenir de la reunión da cuenta del surgimiento de un nuevo marco de acción a nivel regional para estas organizaciones, que se encuentra influenciado por: el surgimiento de los bloques regionales; la reducción de su capacidad de acción a nivel nacional, asociado a la pérdida de centralidad de los Estados Nación como destinatario de las demandas y organizador de la acción colectiva; las políticas públicas para el sector implementadas en las arenas nacionales en el marco del neoliberalismo; el accionar de los organismos internacionales; y las experiencias de las organizaciones del sector en los demás países del MERCOSUR.

5. Estrategia metodológica

La investigación que aquí se presenta es centralmente cualitativa. Siguiendo a Vasilachis (2014), se postula que

Los métodos cualitativos, como un tipo de investigación, constituyen un modo particular de acercamiento a la indagación: una forma de ver y una manera de conceptualizar, una cosmovisión unida a una particular perspectiva teórica para comunicar e interpretar la realidad. La investigación cualitativa permite comprender, hacer al caso individual significativo en el contexto de la teoría, reconocer similares características en otros casos. Provee nuevas perspectivas sobre lo que conocemos y nos dice más de lo que las personas piensan, nos dice qué significa e implica ese pensamiento (Vasilachis de Gialdino, 2014, p. 27).

La investigación cualitativa permite asir en forma profunda los procesos bajo análisis y captar las sutilezas de su desarrollo a través de diversas estrategias e instrumentos (Whittemore, Chase, & Mandle, 2001). Asimismo, este tipo de diseño da lugar a la originalidad y a la creatividad (Morse, 2004), en tanto considera que la investigación “es un acto interpretativo que explica, define, clarifica, elucida, ilumina, expone, parafrasea, descifra, traduce, construye, aclara, descubre, resume.” (Vasilachis de Gialdino, 2014, p. 28).

El diseño de investigación adoptado, por su parte, es flexible. En tanto se busca al mismo tiempo 1. aportar nuevas perspectivas a un área de conocimiento que ha sido, en ciertos sentidos, explorada y 2. poner en diálogo estas nuevas perspectivas con áreas que han sido poco estudiadas, se privilegió una mirada que permitiera dar cuenta de situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el área bajo investigación y, en especial, que diera lugar a la modificación de los propósitos y las preguntas de investigación, en un proceso circular que lleva de los datos a la teoría (Mendizabal, 2015). Ello no implica, no obstante, que no se hubiesen definido previamente elementos mínimos en torno de la construcción del objeto de estudio, la delimitación del problema y las estrategias de recolección y análisis de los datos (Piovani, 2007). De esta forma, el diseño propuesto es al mismo tiempo exploratorio, descriptivo y analítico.

La estrategia metodológica elegida es el estudio de caso. Siguiendo a Stake, el estudio de caso se realiza por el interés intrínseco en dicho caso: “es el estudio de la particularidad y la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake, 1995, p. 11). Desde este punto de vista, el estudio de caso no es tanto una estrategia metodológica, sino más bien una decisión por objeto de estudio particular en tanto habilita el análisis intenso de ese objeto, para comprenderlo en su particularidad.

Este tipo de enfoque se diferencia por cuatro características principales. En primer lugar, resalta la perspectiva constructivista al mostrar que los participantes de los contextos sociales son portadores y creadores de conocimiento, y que este conocimiento influencia la acción. En segundo lugar, el trabajo de campo resulta una guía para la toma de decisiones, siempre basada en factores contextuales. En tercer lugar, desde este enfoque se abordan los fenómenos de manera holística (multidimensional), ya que toma en cuenta que un factor único no puede resultar explicativo de una situación. Por el contrario, las múltiples dimensiones de los fenómenos y acontecimientos, en su interacción, son las que permiten capturar la esencia de las situaciones. Por último, las elecciones realizadas en el estudio son definidas en base a la naturaleza emergente del trabajo de campo (Everhart, 1988).

Las unidades de análisis delimitadas son las instancias de funcionamiento de la REAF y los actores y las actoras sociales que participan en ellas entre el momento de creación de la REAF, en 2004, y el final del año 2012. Por instancias de funcionamiento me refiero a las reuniones plenarias de la REAF, a las reuniones de los grupos de trabajo y a las reuniones preparatorias llevadas adelante en el marco de las Secciones Nacionales. Puntualmente, se analizan las 17 reuniones plenarias de la REAF que han tenido lugar entre los años 2004 y 2012 y las correspondientes reuniones preparatorias de estos encuentros. Los actores y las actoras sociales, por su parte, se encuentran agrupados en diferentes organizaciones colectivas de la agricultura familiar de la región. Estas organizaciones son presentadas en los capítulos 3 y 4 de esta tesis. Al interior de ellas, se toman en consideración:

1. Documentos varios: actas y otros documentos de la REAF, normativa regional (MERCOSUR), documentos elaborados por las OAF, investigaciones encaminadas por expertos regionales en el marco de la REAF, otros documentos del MERCOSUR relativos a las temáticas analizadas.
2. Actores y actoras seleccionadas: funcionarios y funcionarias, técnicos y técnicas, expertos y expertas, actores y actoras sociales.

Para la recolección de información se utilizan tres técnicas principales.

En primer lugar se recurre a la *investigación documental*, a través del análisis de las actas de las reuniones de la REAF, la normativa del MERCOSUR que impacta de alguna manera sobre el desarrollo de la reunión y/o sobre su agenda, los documentos producto de investigaciones encargadas por la REAF a expertos y expertas o técnicos y técnicas nacionales, los documentos o informes sobre la reunión elaborados por el FIDA MERCOSUR y los escritos de las organizaciones de agricultores y agricultoras familiares que abordan la REAF. También se analizaron entrevistas realizadas por otros investigadores e investigadoras a actores y actoras sociales y a funcionarios y funcionarias de la REAF, publicadas en diversos trabajos, en las que los entrevistados y las entrevistadas refieren a su vínculo con la reunión y/o las dinámicas de funcionamiento del espacio. Ello se realizó particularmente en el caso de actores y actoras a los que no se pudo entrevistar por diversas razones.

En segundo lugar, se realizan *entrevistas semiestructuradas* a actoras y actores clave que han participado de la REAF en el período estudiado: funcionarios, funcionarias, técnicos y técnicas de los Estados Parte, expertos y expertas en las temáticas que se abordan la reunión y miembros de las OAF. A diferencia de lo que ocurre en el caso de las encuestas, las entrevistas semiestructuradas permiten obtener información más completa, profunda y útil para resolver el problema planteado, al dar lugar a que el entrevistado o la entrevistada profundice en los

argumentos pero respetando una estructura prevista de antemano que se ajusta a las características del entrevistado o la entrevistada y a las necesidades del investigador o investigadora (Díaz Bravo, Torruco García, Martínez Hernández, & Varela Ruiz, 2013).

En tercer lugar, se recurre a la *observación participante*. Esta técnica es definida por Kawulich (2005) (retomando a De Walt y De Walt, 2002) como “el proceso que faculta a los investigadores a aprender acerca de las actividades de las personas en estudio en el escenario natural a través de la observación y participando en sus actividades.” (Kawulich, 2005, p. 2) Para el caso en estudio, esta estrategia permite registrar las prácticas de los diferentes actores y actoras participantes (funcionarios y funcionarias, técnicos y técnicas, expertos y expertas, miembros de organizaciones, etc.) y sus dinámicas de interacción y revisar los principales temas en agenda y debates en curso.

Los datos obtenidos son analizados a partir de la interpretación fundamentada (Stake, 1995) y su tratamiento consiste en el análisis de contenido y/o textual y análisis crítico del discurso (Kornbult, 2004).

El material empírico analizado se compone de:

- a. 20 entrevistas semiestructuradas (2 a expertas que han participado de investigaciones encaminadas en el marco de la REAF, 7 a cuadros técnicos, funcionarios y funcionarias de los gobiernos y 11 a actores y actoras sociales. Entre los 20 entrevistados y entrevistadas, 9 participaron de las reuniones representando a Argentina, 8 lo hicieron representando a Uruguay, 2 a Brasil y 1 a Paraguay).
- b. La totalidad de las actas y anexos de las 17 reuniones bajo análisis, la normativa del MERCOSUR vinculada con la REAF, las investigaciones elaboradas por expertos y expertas en el marco de la REAF vinculadas a los Grupos de Trabajo de Juventud y Género, los documentos sobre la REAF elaborados por el FIDA MERCOSUR, los documentos elaborados por la COPROFAM.
- c. Instancias de observación participante realizadas tanto en el período analizado como con posterioridad al mismo. Participé de los cursos para jóvenes rurales encaminados en la Argentina en las 5 regiones geográficas del país y del encuentro nacional de síntesis (6 encuentros entre los años 2010-2011)⁹, en los que se abordó la agenda de la REAF; de las

⁹ En estos encuentros (denominados Espacio de Encuentro y Formación para Jóvenes de la Agricultura Familiar - EEFJAF-) participé como asistente técnica. Los cursos fueron realizados durante el año 2010 en las 5 regiones geográficas del país (NOA, NEA, Cuyo, Patagonia y Centro) y tuvieron dos objetivos. El primero estuvo vinculado con la reproducción a nivel nacional de los cursos de formación implementados por la REAF a nivel regional. En estas instancias se buscó también validar la agenda joven de la REAF. El segundo objetivo se relacionó con la necesidad de que los agricultores familiares aportaran a la construcción del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2) que se estaba construyendo en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

actividades del Grupo de Trabajo (GT) de Juventud Rural llevadas a cabo en la reunión del mes de diciembre de 2012 (XVII REAF) en Buenos Aires, Argentina; de las actividades preparatorias en el marco de la Sección Nacional de Argentina durante el primer semestre de 2014; de la reunión de la REAF realizada durante el segundo semestre de 2014 (XXI REAF) en Montevideo, Uruguay; y del Curso Regional de Jóvenes Rurales, realizado en la ciudad de Brasilia, Brasil, durante el primer semestre de 2015, en el marco de la XXII REAF¹⁰. También participé del seminario interno realizado por la REAF con motivo de cumplirse 10 años de su creación en 2014, en Montevideo, Uruguay.

El acceso a cada una de las fuentes de información estuvo marcado por limitaciones de diferente tipo.

La primera de estas limitaciones se vincula con las distancias para realizar entrevistas presenciales a actores y actoras clave que se residen en otros países de la región o en otras ciudades dentro de Argentina y con las restricciones de agenda de estos actores y actoras. Esta limitación fue superada de tres maneras: 1. realizando las entrevistas en el marco de actividades (tanto de la REAF como otras actividades) desarrolladas en mi lugar de residencia de las que participaban actores o actoras que deseaba entrevistar; 2. realizándolas a través de herramientas de comunicación digitales de voz y video y 3. si ninguna de las opciones anteriores era posible, reemplazando a los entrevistados o las entrevistadas por otros u otras sugeridas por esos mismos actores y actoras clave, pero con mayor disponibilidad de tiempo y/o mayor cercanía con mi lugar de residencia.

La distancia también fue una limitante importante para poder asistir a las reuniones de la REAF. Esa limitación fue resuelta de dos maneras: 1. adquiriendo financiamiento para poder realizar los viajes a través de diferentes programas e instituciones (INTA, UBACyT, FAO, etc.) y 2. participando de reuniones (ya fueran preparatorias o plenarias) desarrolladas en mi lugar de residencia.

La segunda de las limitaciones se vincula con el acceso a la documentación tanto del MERCOSUR en general como de la REAF en particular ya que, si bien ésta es pública, no siempre se encontró disponible en los reservorios digitales. Esta limitación fue resuelta solicitando la documentación requerida a funcionarios y funcionarias que se desempeñan en la REAF o en otras instancias del MERCOSUR y que contaban con acceso a la documentación, o

(MAGyP) de Argentina. Estas instancias de formación de los jóvenes rurales quedaron plasmadas en el documento “Con nuestras voces con nuestras manos”, editado por el MAGyP en el año 2012.

¹⁰ En esta instancia del Curso Regional participé además como docente, dictando contenidos acerca de la REAF y su funcionamiento.

bien a los entrevistados y las entrevistadas, que suelen acceder a las actas de la REAF de forma inmediata luego de las reuniones. En relación con la COPROFAM, si bien no hubo limitaciones en el acceso a los documentos producidos por esta organización, es de destacar que desde el año 2012 estos ya no se encuentran publicados en línea. Ello implica que se puede acceder sólo a la información que había sido descargada hasta ese momento, mientras que los documentos elaborados con posterioridad a ese año no están disponibles.

La tercera de las limitaciones para destacar se vincula estrictamente con los actores y las actrices de Paraguay. Como se explicita a lo largo de este trabajo, en el caso de Paraguay se observa una alta rotación de aquellos y aquellas que participaron de la REAF como representantes del gobierno, dándose la mayor permanencia de representantes en los primeros años de la REAF (2004-2008), que son anteriores al período en el cual realizo mi trabajo de campo. Ello representó una dificultad mayor, ya que no se pudo acceder a representantes gubernamentales que tuvieran continuidad de trabajo en la reunión y, por lo tanto, conocimiento profundo de la agenda y sus dinámicas por parte de este país. Si se accedió, por el contrario, a representantes de las organizaciones.

6. Sobre la escritura de la tesis

Para la escritura de esta tesis se ha optado por utilizar una escritura no sexista (o no androcéntrica) a partir de la duplicación del sustantivo y el artículo. Al utilizar denominaciones dobles, en masculino y en femenino, acompañadas de otras palabras que tienen que concordar, como adjetivos, no se utiliza una forma doble. En este caso, con el objetivo de facilitar la lectura del texto, se utiliza una forma única y se la hace concordar con el sustantivo más próximo, sea femenino o masculino (Genuínes, s. f.). La elección de esta estrategia frente a otras opciones como son el uso de signos (@; *) o la utilización de palabras neutras (con el reemplazo de la letra a/o por la e o la x) se basa en que, de este modo, se utilizan formas lingüísticas que son más adecuadas gramaticalmente y que, si bien en algunas oportunidades pueden generar algunas dificultades prácticas como una menor fluidez, resultan de todos modos más cómodas para lectura¹¹.

Debido a que nuestro idioma está estructuralmente definido de otra manera, tanto escribir como leer de forma no sexista o no androcéntrica resulta un desafío. Sin embargo, es necesario

¹¹ Para ello se han seguido en parte las recomendaciones esbozadas en sus normas de publicación por la Revista IDELCOOP, basadas en la propuesta de la organización Mugarik Gabe (2010) y disponibles en: https://www.idelcoop.org.ar/revista/normas-publicacion?mc_cid=6c9c14d1b2&mc_eid=3ce2f46255. Consultado: junio de 2018.

afrontarlo, en tanto, como señala Butler (2004), el lenguaje actúa. Es decir, el lenguaje es una construcción social que toma forma a partir de las normas que definen nuestra cultura pero, al mismo tiempo, refleja y hace perdurar esas normas: estructura nuestro pensamiento y también nuestras representaciones cognitivas, ya que imaginamos la realidad a través del lenguaje (Castro Vázquez, 2010). En tanto nuestra cultura es patriarcal, androcéntrica y heteronormativa, son esos los valores sociales que nuestro lenguaje reproduce. Ello no significa, sin embargo, que utilizar el masculino como genérico sea necesariamente lingüísticamente discriminatorio o sexista. Sin embargo, lo que no se nombra no existe mientras que lo que se sobrenombra parece ser lo único que existe (Mugarik Gabe, 2010). Así, la forma gramatical usual no representa fielmente una realidad en la que las mujeres han asumido nuevos roles que no ocupaban en los albores de nuestra lengua. El español (y también otros idiomas), por el contrario, continúa invisibilizando a las mujeres y manteniendo estereotipos vinculados con los roles de género tradicionales (Galperín, 2018; Genuínes, s. f.). Ello es particularmente visible en el ámbito de la agricultura en general y de la agricultura familiar en particular, donde las mujeres han sido históricamente reconocidas por su rol tradicional en el sostenimiento de las familias pero se ha tendido a invisibilizar su papel en el desarrollo de las actividades productivas y también en las organizaciones gremiales del sector. De esta forma, el lenguaje no sexista o no androcéntrico busca ganar exactitud sin excluir ni invisibilizar (Castro Vázquez, 2010).

La elección de utilizar en esta tesis un lenguaje no sexista, entonces, se asienta en la siguiente afirmación de Castro Vázquez (2010):

“No se trata de cambiar el lenguaje por el simple hecho de hacerlo, ni siquiera por una cuestión estética o de moda, ni se trata tampoco de imponer cambios prescriptivos. Al contrario, de lo que se trata es de cambiar el repertorio de significados que transmiten las lenguas, de transformar el lenguaje para hacer una representación más igualitaria de la realidad que conduzca a una categorización también más igualitaria en los modos de pensamiento, y de promover la reflexión sobre los cambios en la lengua para que las y los hablantes pensemos en lo que decimos y en cómo lo decimos, de modo que así se generen cambios en las perspectivas que, a su vez, tendrán consecuencias materiales en la acción humana y en la realidad.” (Castro Vázquez, 2010, p. 10)

7. Estructura de la tesis

Partiendo de las bases conceptuales y metodológicas expuestas, esta tesis se estructura en cuatro capítulos que van, cada uno, presentado insumos que contribuyen a responder a las preguntas planteadas.

El capítulo 1 se centra en el análisis del MERCOSUR, ya que es la experiencia de integración en la que se basa este estudio. Luego de una primera definición que establece qué se entiende en esta tesis por Región y por Proceso de Integración Regional (PIR), se reflexiona en torno de

la importancia que reviste el análisis de la institucionalidad de este tipo de procesos. Qué es lo que permiten reflejar las instituciones de los bloques regionales es la pregunta que guía este acápite. A continuación, se presentan las etapas a partir de las cuales se abordará el estudio del MERCOSUR. Alejándome de la división en etapas centrada en la dimensión económica del proceso -que es, por otra parte, la que ha primado durante muchos años en su análisis - se opta aquí por una categorización propuesta en la última década por un conjunto amplio de autores y autoras que centran su mirada en las dimensiones política y social de la integración, sin por ello dejar de lado el eje económico-comercial. Por último, me centro en el análisis de la institucionalidad del MERCOSUR en dos etapas (1991-2003 y 2003-2012, respectivamente) para develar las características, las continuidades y las rupturas que hay entre ellas, en especial en lo que refiere a la concepción de democracia que se sostiene y la amplitud de la agenda a partir de la que trabaja. Estas cuestiones permiten analizar el espacio brindado a la participación de actoras y actores sociales en el seno del proceso decisorio.

El capítulo 2 se aventura en el análisis de la participación social en el bloque. Se parte de una relectura de las indagaciones que han abordado este tópico para el MERCOSUR desde su creación, que permite redefinir qué se entiende por participación social. A continuación, y en relación con la definición que se alcanza, se explora el concepto de *estructura de oportunidad política* (EOP) y se reflexiona sobre la estructura institucional del MERCOSUR a la luz de este concepto. Por último se aborda la relación de las actoras y los actores sociales colectivos de la región con los procesos de integración regional en un contexto signado por la ruptura de la matriz clásica de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Este abordaje se realiza a partir del concepto de *marco*.

El capítulo 3 se centra en la caracterización de las organizaciones de la agricultura familiar de la región, en tanto se concibe que los rasgos que asumen a partir de la instalación del modelo de los agronegocios en la región son centrales para comprender su actuación en el ámbito regional. Así, se comienza describiendo las características del modelo de los agronegocios y sus consecuencias generales para el agro regional. En segundo lugar, se analizan en términos generales las políticas públicas diseñadas para el subsector de la agricultura familiar en los cuatro países que conformaron el MERCOSUR, haciendo hincapié en las características comunes y en los aspectos que las diferencian. Por último, se reflexiona acerca de las organizaciones de la agricultura familiar de los países de la región en este nuevo contexto político y económico: sus rasgos más salientes y sus estrategias de acción.

En el capítulo 4 se analiza la vinculación entre agricultura familiar y MERCOSUR con énfasis en el involucramiento de los actores y las actoras sociales en el proceso. En principio, se

describen los espacios creados por el bloque durante su primera etapa de funcionamiento para atender al sector de la agricultura, haciendo hincapié en la exclusión de actores y actoras sociales de estos espacios. Luego, se indaga en las estrategias de las actoras y los actores sociales colectivos del sector frente a la creación del MERCOSUR. A continuación, se describe el proceso de creación de la REAF puntualizando en el papel que cada tipo de actor o actora institucional, social e internacional (puntualmente, Estado, OAF, organismos internacionales) ocupó en este proceso. Finalmente, se presentan la agenda y las dinámicas de trabajo en el seno de la REAF.

Por último, se desarrollan las conclusiones de este extenso e intenso trabajo de investigación de manera de responder a las preguntas y los objetivos planteados. Finalmente, se delinea una nueva agenda de investigación en relación con los tópicos que aquí se abordan para resolver en ulteriores proyectos.

Capítulo 1. MERCOSUR: instituciones para la integración regional

Desde mediados del Siglo XX -y especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial la importancia del espacio extra-nacional (global y regional) ha crecido significativamente en escala y profundidad tanto para los Estados Nación como para sus ciudadanos y ciudadanas (Jelin, 2001, 2003b). En no pocos casos, esa importancia se ha materializado en la instauración de PIR. Ello no significa que en períodos históricos previos la integración -en especial en Latinoamérica- no haya constituido una práctica (o un proyecto) relevante. Por el contrario, desde el período de la independencia y la posterior conformación de los Estados Nación latinoamericanos en los siglos XVIII y XIX hasta la actualidad, han sido numerosos los intentos por construir espacios de encuentro y acción conjunta entre los Estados que conforman nuestra región (Paikin et al., 2016; Perrotta, Paikin, & Porcelli, 2016). Sin embargo, en los últimos años, la formalización del relacionamiento con terceros países se ha vuelto una estrategia cada vez más central en los procesos de desarrollo de todos los países en general y de los latinoamericanos en particular, que se manifiesta en la proliferación de este tipo de acuerdos. Ello se debe a que la creación de estos procesos resulta una estrategia útil para encaminar acciones conjuntas, abriendo la posibilidad a una nueva dinámica nación-región que tienda a consolidar aquellas políticas (nacionales) que tienen como horizonte la construcción de (un determinado tipo de) desarrollo para los países de nuestro continente (Ferrer, 2008; Perrotta, 2013a; Vazquez & Perrotta, 2010). Si bien el desarrollo¹² continúa siendo una cuestión o un problema principalmente nacional y territorial (Ferrer, 2007), la consolidación de los espacios regionales es una herramienta central para, desde la región, generar sinergias que repercutan en un desarrollo nacional más profundo y duradero (Perrotta, 2013a).

Para los países de nuestra región, con características vinculadas al subdesarrollo y la dependencia, los PIR representan también una estrategia política y social enmarcada en la búsqueda por obtener mayores márgenes de autonomía (Perrotta, 2013a; Puig, 1984).

Así,

Si la integración regional se vincula con visiones (ideas), proyectos políticos (objetivos) y políticas (métodos) de construcción de la región, en América Latina y el Caribe, la integración regional se ha erigido como un camino inexorable de reconstrucción de una “nación deshecha” así como un objetivo de política para la búsqueda de mayores márgenes de autonomía y desarrollo económico integral (Perrotta & Porcelli, 2016a, pp. 54–55).

¹² Esta afirmación es realizada a sabiendas de los profundos debates que se han dado en la academia en torno del concepto de desarrollo y la complejidad que representa definirlo, cuestiones que no serán abordadas en esta tesis por razones de espacio.

En tanto son verdaderas políticas públicas, los PIR cristalizan las ideas y las prácticas que sostienen aquellos y aquellas a cargo de dirigir los Estados Nación (Perrotta, 2010b, 2012b). Es decir, la forma en que un bloque se construye está vinculada con los proyectos políticos nacionales que priman en cada uno de los Estados al momento de su conformación (Perrotta & Porcelli, 2016a). Sin embargo, los PIR no permanecen inalterados. Es decir, la construcción de estos bloques es continua y su devenir, un proceso dinámico, que permite realizar ajustes en relación con los cambios (políticos, económicos, sociales) que se viven en los países que forman parte del mismo. En este sentido, los PIR no mueren ni fracasan, sino que se reconfiguran (Perrotta & Porcelli, 2016a), en forma articulada con las transformaciones que operan en los ámbitos nacionales de los países que los integran, para dar respuesta a los desafíos que se van presentando. De la misma forma, resulta difícil concebir que la estructura institucional que se diseña para conducir un PIR se mantenga estable en el tiempo.

En este marco, el presente capítulo examina el PIR más relevante de la región, no sólo por su antigüedad sino, además, por la densidad de su agenda: el MERCOSUR. Particularmente, se busca indagar en las posturas que ha asumido el bloque en sus diferentes etapas en relación con la participación de actoras y actores sociales en su seno. Para ello, el capítulo se divide en cinco apartados.

En el primero se indaga someramente en el rico debate acerca de las definiciones de región e integración regional, de modo de señalar la posición que se adopta en esta tesis respecto de la conceptualización de estos procesos. Aquí se argumenta que, mientras que las concepciones más clásicas proponen un modelo prescriptivo de la integración regional, basado en la experiencia de la Unión Europea (UE), resulta útil revisar otras aproximaciones que no sólo habilitan una mirada más certera sobre los PIR de nuestra región sino también sobre la participación de actores y actoras sociales en su constitución.

En el segundo, se explora acerca de la importancia de estudiar la institucionalidad de los PIR. El supuesto inicial lo constituye la consideración de que estos arreglos no son nunca un marco neutral, sino que reflejan la orientación (política, económica, ideológica) que asume el proyecto propuesto, con sus características, potencialidades y limitaciones.

En el tercer apartado se realiza una caracterización del MERCOSUR en sus dos primeras etapas: la que va del año 1991 al año 2003, que se denomina “del regionalismo abierto” y la que ocupa el período 2003-2012/2013, que se denomina aquí “del regionalismo *post*”. Cabe señalar que se parte de considerar que estas etapas no representan cambios tajantes en el modelo de integración. Por el contrario, entre ellas se observan cambios pero también continuidades, donde lo “viejo” convive con lo “nuevo”, manifestándose en diferentes grados (Perrotta, 2010a,

2012b). Con esta perspectiva, el foco estará puesto en dos elementos centrales: 1) el papel del MERCOSUR en tanto instrumento para sostener y fortalecer la democracia y 2) la multiplicidad de temáticas abordadas en el marco del bloque.

En el apartado cuatro se analizan las características que ha asumido la estructura institucional del MERCOSUR en esas dos etapas, reflejando los cambios y continuidades entre ellas. El hincapié está dado por los límites y problemas que expresa esta estructura institucional, en especial para la participación de los actores y las actoras sociales en el seno del bloque.

Por último, se presenta una conclusión en la que se busca responder al interrogante aquí planteado.

1.1. Discusiones en torno de los conceptos de Región e Integración Regional

Desde mediados del Siglo XX, con el surgimiento de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) como hito, la discusión acerca de la conceptualización de las regiones (y los PIR como correlato) ha ocupado gran parte de la literatura, tanto de la disciplina de las Relaciones Internacionales como de lo que en las últimas décadas se ha conformado como el campo de estudios de la Integración Regional (Perrotta, 2010b, 2013b, 2013a). Asir la integración regional, comprender qué es y que no es, ha constituido un amplio y complejo debate, con posturas que -en términos generales- han tomado forma a partir de la experiencia europea y han propuesto analizar otros procesos (con características particulares y diferentes) a la luz de ese caso considerado como ejemplificador (modelo prescriptivo de la integración regional).

Haciendo una simplificada presentación¹³, es posible advertir que el cuerpo teórico del cual se parte al referir a estas problemáticas -en especial desde esta visión eurocéntrica- es el de Haas (1971), quien postula que la integración regional es el proceso por el cual “los Estados Nacionales se mezcla, confunden, fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conflictos mutuos” (Haas, 1971, p. 6; tomado de Malamud & Schmitter, 2006). Ello lo hacen, agregan posteriormente Malamud y Schmitter (2006)

“creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos –el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de los símbolos que representan una identidad

¹³ El debate acerca de los conceptos de región, integración regional y otros derivados de ellos es vasto y complejo, y excede en ese sentido los objetivos de esta tesis. Para profundizar en el mismo, se recomienda revisar los trabajos de Perrotta (2013a); Riggiozzi (2012); Dabène (2009); Fawcett (2004); Söderbaum (2003); Hettne y Söderbaum (2002); y Hurrell (1995a); entre otros.

común- puede tornar más probable la integración, pero no la reemplazan.” (Malamud & Schmitter, 2006, p. 17)

Desde esta perspectiva, el único ejemplo realmente existente de integración regional sería el caso de la UE, ya que es el único que ha logrado crear este tipo de instituciones, de acuerdo con sus objetivos. El resto de los acuerdos y procesos (en particular los latinoamericanos) son, desde esta perspectiva, casos de cooperación, concertación o coordinación, pero no de integración, en tanto no hayan alcanzado aquellas instancias (y aunque no se lo propongan en sus objetivos).

En esta tesis, sin embargo, se prefiere seguir otras tradiciones teóricas que, se considera, permiten un mejor abordaje de los procesos en nuestra región sin caer en la prescripción ni en el estiramiento conceptual (Perrotta & Porcelli, 2016a)¹⁴. En ellas, resultan fundamentales, en primer lugar, las elaboraciones de Hurrell (1995a, 1995b), quien parte de analizar el concepto de región. De acuerdo con este autor, si bien la proximidad geográfica ha sido utilizada normalmente para definir las regiones, las regiones no son entidades “naturales” sino espacios socialmente construidos y, por lo tanto, políticamente conformados o negados. Así, diferentes factores económicos, sociales, políticos, culturales e históricos pueden facilitar (u obstaculizar) la construcción de regiones.

La conformación de regiones, siguiendo a Hurrell (1995b), a su vez, puede exhibir cuatro diferentes grados o categorías:

- a. Regionalización: esta categoría hace referencia a procesos de integración que no son conducidos en un sentido claro sino que surgen a partir de las interacciones (económicas, sociales, políticas) autónomas que se dan entre los integrantes de una región y entre estos y el resto de los países del mundo. Estos intercambios provocan cada vez una mayor dependencia de estas relaciones y dan lugar a la generación de nuevas formas de identidad (regionales). En tanto no son los Estados los que conducen estos procesos sino que se generan alianzas en múltiples niveles y con múltiples jugadores y jugadoras, se afirma que la regionalización mina el carácter monolítico de estos Estados. Esta categoría es descrita por los primeros autores y autoras del regionalismo como *integración informal*.
- b. Identidad y conciencia regional: refiere a la percepción (y el discurso articulador en torno de ella) acerca de la existencia de una comunidad particular entre los y las integrantes de una región. Esta identidad puede estar basada en factores internos (como

¹⁴ Esta sección está basada en Perrotta (2012a, 2018)

una cultura o una historia común) o en factores externos (por ejemplo, la amenaza a la seguridad).

- c. Cooperación regional interestatal: implica la negociación y construcción de acuerdos entre los Estados en torno de principios, reglas, normas y procedimientos para la toma de decisiones en un área dada, con diferentes propósitos (coordinar posiciones, promover valores, resolver problemas, etc.). Cabe señalar que estos acuerdos, que pueden ser más o menos formales, implican en definitiva ceder libertad de acción a cambio de influencia sobre las políticas de otros Estados y la resolución conjunta de problemáticas. Una subcategoría de la cooperación regional interestatal es la Integración Regional promovida por los Estados, que está referida exclusivamente a la integración económica regional (construcción de una zona de libre comercio).
- d. Cohesión regional: la última categoría se vincula con la combinación de los tres procesos anteriores para conformar una unidad regional consolidada.

En lo que respecta al concepto de integración regional, se destacan los aportes de Álvarez (2000), quien establece dos posibles categorías o interpretaciones:

- a. Integración *de jure*: se relaciona con la integración económica en sus diferentes niveles (acuerdo preferencial, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria) y con el establecimiento de mecanismos jurídicos que regulan esos vínculos.
- b. Integración de hecho o integración social: es el resultado del incremento de las interacciones entre los Estados y/o sus ciudadanos y ciudadanas.

Estas dos formas de integración, considera Álvarez (2000), puede coexistir, añadiendo que “cuando la integración económica se ve reforzada por factores históricos y culturales, algunos autores hablan de regionalización, como la posibilidad de crear nuevas lealtades que reorienten las identidades en un nuevo horizonte común” (Álvarez, 2000, p. 15).

En la misma línea, Dabène (2009) postula que la Integración Regional es

el proceso histórico de aumento de los niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales), a partir de actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen los métodos para alcanzarlos; y, al hacer esto, contribuyen a la construcción de la región (Dabène, 2009, p. 10. Tomado de Perrotta & Porcelli, 2016a, p. 54).

A partir de estas definiciones es posible asir el fenómeno de la integración regional en América Latina y, por lo tanto, abordar los procesos regionales a partir del instrumental teórico de las

teorías de la integración regional, muchas de las cuales fueron pensadas, como se mencionó, a partir del caso europeo. Pero además, estas conceptualizaciones amplias nos permiten incluir en la noción de integración regional tanto a los Estados como a sus ciudadanas y ciudadanos. Así, la elección de esta perspectiva no sólo está vinculada con su mejor capacidad para explicar los PIR latinoamericanos desde la óptica de sus Estados sino también, desde la visión de sus ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones.

En este sentido, se afirma que:

(...) la integración no es solamente la institucionalización de las prácticas transfronterizas, sino también el reflejo de las transformaciones del espacio regional, incluyendo lo que la región significa para los actores estatales y no estatales y cómo este significado puede cambiar y ser re-significado en la medida en que las motivaciones, ideas, intereses, relatos y políticas económicas se modifican (Perrotta & Porcelli, 2016a, p. 57).

Un concepto asociado a estas nociones es el de *regionnes* o regionidad, propuesto por Hettne y Söderbaum (2002), que es definido como:

relaciones transfronterizas sociales, políticas y económicas organizadas (bases materiales del regionalismo), sustentadas por un sentido manifiesto de pertenencia, objetivos comunes y valores (bases simbólicas) y por instituciones y regulaciones que mejoran la habilidad de las regiones para interactuar autónomamente en la arena internacional (reconocimiento externo como actor). Desde esta perspectiva, los niveles de *regionnes* de una región se incrementa progresivamente desde meros espacios regionales a más profundas *políticas institucionalizadas* (Hettne & Söderbaum, 2002, p. 38. Traducción del original en inglés de Perrotta, 2013a, p. 41)

Así, esta noción se vincula con “la progresión de unidades geográficas a unidades con cualidades similares a las de los Estados, igualando el concepto de *regionnes* al de *actorness* (región-como-actor)” (Pía Riggirozzi, 2012, p. 3).

Frente a estos conceptos, sin embargo, Riggirozzi (2012) propone profundizar en los actores y las actoras, sus prácticas y los procesos de interacción social y política: así, las regiones no deberían considerarse un actor sino una *arena de acción*, en la que actúan tanto los Estados como otros actores y actoras.

Es desde estas perspectivas desde donde se propone analizar a continuación el PIR del MERCOSUR. Así, se recoge una tradición no visibilizada en circuitos “de excelencia” académica pero que está fuertemente arraigada al estudio de lo regional en el MERCOSUR, especialmente en el escenario que se abre luego de la primer Cumbre Social en el año 2006. Me refiero puntualmente a los prolíficos estudios diseminados en formatos de divulgación como

libros o cuadernillos para actoras y actores sociales y políticos que, esta literatura más reciente sobre el regionalismo post desconoce y no utiliza¹⁵.

1.2. La importancia de estudiar las instituciones de los procesos de integración regional

Partir desde las perspectivas antes señaladas no constituye una contradicción con el análisis de la estructura institucional de los PIR, en tanto es lo que habilita a dimensionar las características que asume el espacio regional en tanto arena de acción. En consonancia con ello, la institucionalidad de los PIR es el elemento a través del cual se refleja la orientación que asume el bloque, marcando tanto las potencialidades del proyecto como sus límites (Caetano et al., 2009). El debate sobre la institucionalidad de los PIR acarrea (implícita o explícitamente), además, el debate sobre otras cuestiones que hacen a la orientación político-ideológica que adopte la región. Entre ellas, Caetano, Vazquez y Ventura (2009) destacan: 1) la opción por un modelo de integración regional (más amplio o más estrecho) por sobre otro(s); 2) la discusión acerca del grado y tipo de democracia tanto nacional como regional (en tanto decide quiénes son los y las que se encuentran habilitadas para participar de la construcción del bloque); 3) la elección de una metodología específica para encarar el proceso de toma de decisiones; 4) la importancia que adquieren la legitimidad social de la normativa emanada del bloque y sus alcances; y 5) las opciones para dar resolución a los conflictos internos (Caetano et al., 2009, pp. 22–23). Estos marcos institucionales, además, se encuentran condicionados históricamente. Es decir, junto con los objetivos del propio proceso, las ideas que en un determinado momento

¹⁵ Esta aseveración se hace a partir de mi experiencia en dos espacios de investigación y extensión. El primero es mi participación como investigadora en formación del equipo de investigación del Proyecto UBACyT 2012-2014 GEF “¿Una integración regional de un nuevo tipo en América del Sur? Estudio de agendas no comerciales seleccionadas en el MERCOSUR y la UNASUR y su relación con la construcción de una nueva institucionalidad en el proceso de integración en el período 2003 – 2011”, Código 20020110200333. Dirigido por la Lic. Mariana Vazquez en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (Resolución del Consejo Superior N° 4895/12). El segundo es mi participación desde el año 2008 del Programa de Voluntariado Universitario Identidad MERCOSUR, desarrollado en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y financiado a través de diversas convocatorias del Programa UBANEX y del Programa Nacional de Voluntariados Universitarios del Ministerio de Educación de la Nación. Uno de los resultados de este proyecto es la publicación del cuadernillo “25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR”, coordinado por Mariana Vazquez y Daniela Perrotta en el año 2010.

Lo aquí expuesto es recuperado también en Perrotta, D. & Vazquez, M. (2010) “El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación”, Documento de Trabajo Nro. 10 - ISBN 978-9974-32-558-6. 80 pp. Montevideo: CEFIR, In Went. Disponible en: <http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/010-Mercosur-social.pdf>

En línea con ello, un rasgo de muchos de los trabajos que se citan en esta tesis es que han sido producidos con el objetivo explícito de otorgar herramientas para la esfera de lo político. En este sentido, se observa una estrecha relación entre la construcción de conocimiento académico y la toma de decisiones políticas. Como ejemplo cabe mencionar que algunos de los trabajos que son citados a lo largo de esta investigación (entre ellos, los de Caetano, 2002, 2004, 2009; Caetano et al., 2009; Vazquez & Perrotta, 2010) han sido elaborados en el marco de Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), que es un *think tank* del MERCOSUR.

señalan cómo alcanzarlos influyen fuertemente en las características que adoptan los sistemas institucionales elegidos (Caetano et al., 2009). En definitiva, el debate en torno a la institucionalidad y el proceso de toma de decisiones cristaliza la discusión sobre el modelo de integración deseado y sus prioridades. En este sentido, la institucionalidad de un PIR nos permite identificar algunas de las oportunidades ofrecidas por el proceso para la participación de las actoras y los actores sociales colectivos en el bloque.

Los bloques regionales, sin embargo, no constituyen espacios que permanecen inalterados (e inalterables) en el tiempo. Por el contrario, conforme se explicitó en el acápite anterior, 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, 2010a, 2012b) como que se mantengan estáticos en el tiempo. De la misma forma, resulta difícil concebir que la estructura institucional que se diseña para conducir un PIR se mantenga estable en el tiempo y no se modifiquen junto con las transformaciones que ocurren en los Estados que son parte del mismo. En este sentido, este análisis no debe dejar de lado que las estructuras institucionales de los PIR se modifican con el tiempo, mutan de acuerdo con los proyectos nacionales (y regionales) de los Estados que forman parte de ellos, y que ello repercute incluso en aspectos como la participación de actores y actoras sociales. En este sentido, se considera que la institucionalidad de los procesos de integración no es un elemento acabado en un determinado momento, sino que se va moldeando de acuerdo con las necesidades y deseos de los Estados que son parte de ellos.

Ello determina la necesidad de analizar no sólo las estructuras institucionales tal como fueron moldeadas al momento de la instalación de los bloques, sino en su permanente modificación.

1.3. MERCOSUR: características del proceso de integración regional

Para el caso del MERCOSUR, la literatura especializada identifica dos momentos de quiebre y tres etapas en las que se manifiestan cambios en su dinámica y contenido (político, económico, social) pero también en su institucionalidad (Ver Gráfico N°1.1.).

La primera etapa tiene lugar entre los años 1991 y 2003, en el marco de un modelo de integración denominado *regionalismo abierto* (Perrotta, 2012b). La segunda etapa (2003-2012/2013) es la ubicada por la literatura especializada en el marco de una nueva concepción de la integración regional sudamericana y que se ha denominado, entre otras formas,

regionalismo postcomercial (Pia Riggirozzi & Tussie, 2012), *regionalismo posliberal* (Sanahuja, 2008), *regionalismo estratégico* o *regionalismo productivo* (Briceño, 2011), o *regionalismo social* (Briceño, 2011; Vazquez, 2011). (Briceño & Álvarez, 2006; Caetano, 2002; Caetano et al., 2009; Perrotta, 2012b, 2013a). A partir de los años 2012/2013, la literatura especializada identifica el inicio de una tercera etapa, cuyas características aún están en proceso de definición. Como afirman Perrotta y Porcelli (2016a), esta nueva etapa presentaba, en un comienzo, características ligadas a la profundización del proceso, tanto a partir de lo acumulado durante los 10 años previos como a raíz de su ampliación (con la incorporación de Venezuela y la solicitud en el mismo sentido de Bolivia y Ecuador). Sin embargo, la suspensión y reincorporación de Paraguay junto con las elecciones de Brasil (2014) y Argentina (2015) marcan un escenario mucho más incierto, que presenta atisbos de un retorno al proyecto neoliberal similar al de la década de 1990 pero con algunas características novedosas. Estos cambios, de todos modos, aún no están consolidados y no se han reflejado mayormente en modificaciones en la institucionalidad o las prácticas al interior del bloque, si bien algunas posibles mudanzas comienzan a delinearse. Es por ello (entre otras razones que fueron mencionadas en la introducción) que esta tesis se enfoca sólo en las dos primeras, que tienen lugar entre los años 1991-2003 (el MERCOSUR del regionalismo abierto¹⁶) y 2003-2012/13 (el MERCOSUR del regionalismo post).

En lo que sigue, entonces, se analiza la particular institucionalidad diseñada y asumida por el MERCOSUR en sus dos primeras etapas, focalizando además en dos elementos que resultan centrales para comprender la importancia del PIR pero también para dar cuenta de su lógica de funcionamiento: 1) su papel como instrumento central para sostener y fortalecer la democracia (cabe señalar, un determinado tipo de democracia¹⁶) en los países de la región¹⁷ y 2) la

¹⁶ Como señala Kunz (2017), el concepto de democracia es un concepto esencialmente debatible y debatido, en tanto su contenido semántico no está establecido de antemano. Por el contrario, la democracia resulta un concepto histórico y como tal, su significado es objeto de permanentes disputas. En este sentido, ese significado está dado por las formas en que el concepto se utiliza. Así, señala: “las condiciones de validez de las normas se dirimen en el discurso. El discurso, las prácticas sociales, en nuestro caso las prácticas políticas de los gobiernos y organismos de la región con proyección internacional van forjando la identidad de los actores que no son fijas ni establecidas de una vez para siempre” (Kunz, 2017, p. 5). En consecuencia, remarca, los arreglos institucionales que se establecen en el ámbito internacional en torno de este tópico (como por ejemplo, las cláusulas democráticas) se encuentran sujetos a interpretaciones y juicios articulados intersubjetivamente por los diferentes integrantes de los procesos.

¹⁷ Cabe señalar que la discusión llevada adelante en el ámbito regional en torno de la democracia y su condición para llevar adelante el PIR sólo encuentra aplicabilidad en el ámbito nacional de los países que forman parte del bloque, no así en el ámbito regional. Es decir, la democracia que se busca guardar y sostener es la democracia de los Estados Parte y Asociados al bloque, y no del MERCOSUR en tanto estructura institucional. Como se analiza más adelante, ello ha contribuido a que tanto actores y actoras sociales como académicas y académicos sostengan una profunda crítica y visión negativa del espacio regional -bajo el denominador de “déficit democrático”-, en tanto las reglas de la democracia no se sostienen en este ámbito (Martins dos Santos, 2007; Pasquariello Mariano, Fernandes de Oliveira, & Vigevani, 2001)

Gráfico N° 1.1. Etapas del proceso de integración regional del MERCOSUR



Fuente: elaboración propia

multiplicidad de temáticas abordadas desde este espacio regional, que hace que estén involucrados en el proceso un sinnúmero de actores y actoras institucionales y sociales, ya sea formal o informalmente. Estos dos elementos son centrales para determinar y analizar la importancia del MERCOSUR en la región por tres motivos.

En primer lugar, porque son elementos que han estado presentes y han marcado profundamente la primera década de vida del PIR, pero que también se hacen visibles en el MERCOSUR a partir de los años 2000. Si bien en estas dos etapas los dos elementos mencionados asumieron características diferentes -tal como se analizará a continuación-, su permanencia permite trazar una línea de continuidad y reconocer las trayectorias y devenires del PIR mercosureño.

En segundo lugar, porque habilitan a pensar en la relación del bloque con los actores y las actoras sociales de los países que lo integran e identificar su gravitación en este aspecto. En este sentido, tanto la concepción de democracia sostenida desde el bloque como las temáticas que se abordan en el ámbito regional habilitan diferentes tipos de relacionamiento (más o menos profundos) con diferentes actoras y actores de cada uno de los países de la región.

Y en tercer lugar, lo que resulta central para este análisis es que tanto la concepción de democracia sostenida por los Estados Parte del bloque como las temáticas consideradas relevantes para alcanzar el desarrollo de los países de la región han sido particularmente relevantes a la hora de definir la institucionalidad del MERCOSUR, tanto aquella diseñada entre 1991 y 1994, en el marco del TA y del Protocolo de Ouro Preto (POP), como la que resulta de las reformas realizadas a partir del año 2000.

De esta forma, estos dos elementos -la concepción de democracia sostenida y las temáticas abordadas en el marco del bloque- nos permiten reconocer en una primera instancia quienes pueden participar en el ámbito regional y de qué maneras lo hacen, es decir, cuál es el alcance de esa participación. Así, estos aportes complementan el análisis de la estructura institucional formal, dando cuenta de forma más acabada de la realidad del bloque.

En este análisis, entonces, se observa el peso del bloque para los gobiernos pero también el alcance de la participación de los actores y las actoras sociales en este PIR sudamericano a partir de las instancias que el MERCOSUR diseñó e impulsó. La relevancia central de estas estructuras para el estudio que se realiza es que ellas determinan -en parte- la capacidad de participación e influencia (Tussie & Botto, 2003) de los actores y las actoras sociales en el proceso de toma de decisión al interior del MERCOSUR.

1.3.1. Antecedentes cercanos del bloque

El 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina (Carlos Menem), Brasil (Fernando Collor de Melo), Paraguay (Andrés Rodríguez) y Uruguay (Luis Alberto Lacalle) suscribieron en la capital paraguaya el Tratado de Asunción (TA), dando así comienzo formal a uno de los PIR más importantes de la región: el MERCOSUR. Sin embargo, la firma del TA no es el comienzo sino más bien el corolario de un proceso que se originó a mediados de la década de 1980. En un escenario marcado por la salida de las cruentas dictaduras militares que se habían instalado en la región durante los años anteriores, los primeros presidentes constitucionales post-dictatoriales de Argentina (Raúl Alfonsín) y de Brasil (José Sarney), iniciaron la firma de una serie de acuerdos que versaron sobre temáticas relevantes tanto para afianzar el desarrollo económico como para fortalecer los vínculos de confianza y confraternidad entre estos países¹⁸. Estos acuerdos fueron acompañados posteriormente por Uruguay¹⁹ y por Paraguay, que se integró a estas negociaciones al finalizar la dictadura militar de Alfredo Stroessner, luego de 1989 (Vazquez & Perrotta, 2013). Estos primeros acercamientos se dieron en el marco de proyectos políticos que buscaban fortalecer los procesos democráticos nacionales (no solo en términos instrumentales sino también propiciando una amplia participación política de toda la sociedad), al tiempo que intentaban alcanzar un desarrollo integral, tanto para sus países como para la región (Perrotta, 2012b, 2013a). A nivel regional, estos acercamientos buscaban superar las hipótesis de conflicto creadas durante los gobiernos dictatoriales y generar lazos que permitieran el afianzamiento conjunto de los procesos que se estaban dando a nivel nacional, tanto a nivel político (en especial en este sentido, el afianzamiento de los procesos de recuperación de la democracia) como económico y social (Vazquez & Perrotta, 2013). Con estas características, esta iniciativa integradora se dio en el marco de procesos que la literatura especializada ha calificado como de regionalismo “cerrado” o, más acertadamente, como de “regionalismo autónomico”, y que pueden rastrearse en América Latina entre las décadas de los años 1940 y fines de 1980 (Briceño & Álvarez, 2006; Perrotta, 2012b, 2013a). Los PIR que se originaron bajo este modelo de integración buscaban que los países de la región fortalecieran sus economías nacionales a partir de un proceso industrializador. Ello les permitiría, a largo

¹⁸ En 1985 suscribieron la Declaración de Asunción (en ocasión de la inauguración del primer puente terrestre entre Argentina y Brasil) por medio de la cual, entre otros puntos, se creó la Comisión Mixta de Alto nivel para la Cooperación y la Integración Bilateral y se firmó una Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear, orientada a la cooperación científica y tecnológica en la temática. En 1986 firmaron el Acta de amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo, compuesta por 12 protocolos sectoriales vinculados a cuestiones económicas, nucleares y aeronáuticas que constituyó el punto de partida jurídico para el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1988 (Vazquez & Perrotta, 2013).

¹⁹ Quien no sólo se sumó al PICE sino que también firmó otros acuerdos comerciales con Brasil y con Argentina a mediados de la década de 1980 (Vazquez & Perrotta, 2013).

plazo, suplantar las importaciones que realizaban y mejorar los términos en los que comerciaban con el resto de los países del mundo. Desde esta óptica, los PIR constituían una plataforma en la que se podían comercializar los nuevos bienes producidos a nivel nacional, para lanzarse al mercado mundial una vez que fuesen competitivos (Briceño & Álvarez, 2006). Desde la década de 1940, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propugnó procesos de integración de este tipo con el objetivo de mejorar las balanzas comerciales de los países latinoamericanos²⁰. Así, en esta etapa, para nuestra región, el estrechamiento de las relaciones con los países vecinos se constituyó principalmente en una estrategia para alcanzar el desarrollo económico. Ahora bien, si bien ésta fue la dimensión central en la que se focalizaron los procesos surgidos por estos años, hay dos elementos más que permiten caracterizarlos a nivel teórico. En términos de política económica, estos procesos recuperaban tradiciones nacionalistas y buscaban alcanzar la autonomía reduciendo la dependencia de la región de los grandes actores imperiales globales. En términos de desarrollo, éste no era concebido como un problema meramente económico, sino que se buscaba, incluso desde el ámbito regional, mejorar las condiciones sociales y laborales de vida de los ciudadanos y las ciudadanas de la región (Briceño & Álvarez, 2006; Perrotta, 2012b, 2013a).

1.3.2. El MERCOSUR del regionalismo abierto

A poco de andar estos gobiernos posdictatoriales, diferentes procesos políticos internos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay llevaron a la asunción de liderazgos de corte neoliberal. En términos económicos, en el marco de estos nuevos gobiernos se propugnaban un modelo de “crecimiento hacia afuera”(Briceño & Álvarez, 2006), basado en las premisas plasmadas para nuestra región en el acuerdo conocido como *Consenso de Washington*²¹. El consenso estaba

²⁰ La crisis económica originada en Estados Unidos en 1929 primero y la Segunda Guerra Mundial después condujeron al cierre de los mercados mundiales, poniendo en jaque al modelo económico (comercial y productivo) sobre el que se asentaban las economías de los países latinoamericanos (Thorp, 1988). En este marco, desde algunas perspectivas teóricas, como la impulsada por Raúl Prebisch y la CEPAL, se comenzó a pensar en la integración regional como uno de los mecanismos centrales para dar respuesta a los nuevos problemas económicos, primero, y sociales, después, de la región. La integración, se afirmaba, podía contribuir a superar los estrechos márgenes que otorgaban al comercio los mercados nacionales y a generar economías de escala que hicieran más rentables las producciones nacionales (Briceño & Álvarez, 2006; Gurrieri, 1982). El PIR que refleja más cabalmente estas ideas y postulados es la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que nació en 1960 con la firma del Tratado de Montevideo (TM60). Integrada por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, la ALALC fue gestada como un mecanismo que buscaba, entre otras cosas, integrar las economías de todos los países de la región para conformar una zona de libre comercio latinoamericana. Sin embargo, este proyecto se vio paralizado al enfrentarse a las asimetrías en el grado de desarrollo que existían entre los mismos, dificultando (y finalmente quebrando) el proceso de integración (Briceño & Álvarez, 2006).

²¹ El “Consenso de Washington”, es un conjunto de recetas de política económica pensadas para los países latinoamericanos a principios de los años noventa, formuladas por una serie de organismos multilaterales (como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional), todos ellos con sede en dicha ciudad de Estados Unidos.

integrado por 10 metas²² que, se recomendaba, debían alcanzar los países de la región, en base a unas pocas premisas referidas al funcionamiento de estas economías:

1) la reactivación económica de América Latina y su crecimiento sostenido dependen de un fluido ingreso de inversiones extranjeras, 2) para atraer esas inversiones los gobiernos deben dar la más amplia libertad a los mercados; 3) a tal efecto los gobiernos deben ejecutar amplias reformas político-institucionales ‘de libre mercado’ eliminando controles, restricciones, subsidios y regulaciones. (Vilas, 2007, pp. 55–56)

Estos 10 puntos o metas, señala Vilas (2011), se asentaron, a su vez, en dos supuestos teóricos. Por una lado, en la economía neoclásica como rectora de todas las dimensiones de la sociedad (incluyendo lo político y lo social). Por el otro, “la globalización como fuerza arrolladora a partir de la cual analizar las diversas problemáticas y realidades nacionales” (Vilas, 2011, p. 9). Como estrategia para alcanzar estos objetivos, y como parte de este acuerdo, los países de la región encararon procesos de reforma estructural, que implicaban que los Estados asumieran nuevas características y un nuevo rol en el espacio nacional. Este nuevo papel hacía aparecer a los Estados como actores prescindibles, meros garantes de seguridad jurídica y política, frente al mercado que, en cambio, era visualizado como actor más eficiente a la hora de la distribución de los recursos disponibles, ya que se concebía capaz de derramar equitativamente los beneficios generados por los intercambios comerciales (Vazquez, 2006; Vilas, 2000)²³. De esta forma, se asumía que el accionar del mercado no debería ser constreñido por el Estado sino, por el contrario, se ubicaría justo por encima de él como regulador de los procesos y conductor de las iniciativas nacionales y regionales (Perrotta, 2012b, 2013a).

Este proceso de revalorización de la dimensión económica iba acompañado así por una pérdida de relevancia de la dimensión política y de la dimensión social, pese a que, paradójicamente, las medidas inspiradas por el Consenso de Washington se pusieron en marcha a través de la potenciación de las funciones políticas del Estado, como la creación normativa, la movilización y transferencia de recursos o la institucionalización de nuevos esquemas de alianzas, entre otras (Vilas, 2000, pp. 38–39). Estos postulados se plasmaron en la promoción de una democracia

Inspirado en un documento de John Williamson de 1989, allí se establecían una serie de mecanismos que se debían seguir para alcanzar el desarrollo en la región. Este Consenso es visto frecuentemente como el símbolo de la materialización en propuestas de las consignas del neoliberalismo (Obaya, 2007; Vilas, 2000).

²² Esas 10 metas eran: 1) Disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada (Williamson, 1990, citado en Vilas, 2000, p. 26).

²³ En este sentido, señala Vilas, los dos supuestos sobre los que descansaban las reformas propuestas señalaban que: i) el Estado y la política generan distorsiones e irracionalidades en la vida económica, de ahí la necesidad de reducir al mínimo su intervención en ese terreno; ii) la dinámica inmanente de los mercados genera un efecto de ‘derrame’ (*spill over*) de sus beneficios al conjunto de la sociedad (Vilas, 2007, p. 56).

instrumental no-sustantiva, sin contenidos vinculados con la promoción de los derechos sociales y políticos de la ciudadanía.

La lógica impresa en estos acuerdos influyó notablemente en las características que asumieron los PIR en esta etapa, en especial en su institucionalidad. Ello se conjugó, a nivel regional, con el fracaso de aquellos procesos autonómicos, que no supieron dar respuestas claras a problemas como las asimetrías entre los países de Latinoamérica o las crisis económico-políticas que se vivieron en la región (Perrotta, 2012b).

Cabe aclarar que estos nuevos gobiernos neoliberales continuaron vislumbrando en la integración una herramienta para fortalecer las democracias regionales y alcanzar el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, lo hicieron desde una concepción radicalmente diferente a la sostenida en los años previos.

La estrategia regional, resultaba ahora una más entre otras que tenían a disposición los Estados para alcanzar las premisas de desarrollo y crecimiento, con las cuáles se podía complementar (Ferrer, 1997; Obaya, 2007): por un lado, la estrategia internacional, vinculada con la apertura unilateral de los flujos de bienes, servicios y capitales, la desregulación del comercio y la reducción de las barreras arancelarias y para-arancelarias en la relación con terceros países para alcanzar la inserción en una economía multilateral; por el otro, la estrategia nacional, asociada también al neoliberalismo, que, como se mencionó, en nuestra región se plasmó en el Consenso de Washington.

Es así que si bien los cuatro países avanzaron hacia la construcción de un bloque regional desde la década de 1980, el inicio formal del MERCOSUR se dio en el marco de un modelo de integración que ha sido denominado de “*regionalismo abierto*” tanto por la academia como por los principales impulsores de este modelo: los organismos multilaterales financieros y de comercio, encabezados por la CEPAL (en oposición a las recomendaciones realizadas por la misma institución algunos años antes), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Perrotta, 2010a)²⁴²⁵.

²⁴ Como señala (Perrotta, 2012b, 2013a), el reemplazo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) a través de la creación de la OMC en el año 1995 implicó no sólo la creación de una nueva institución encargada de regular las relaciones comerciales multilaterales sino sobre todo la ampliación de estas regulaciones hacia los servicios, la propiedad intelectual, las inversiones y las compras gubernamentales, además del tradicional intercambio de bienes. Ello da cuenta de que las relaciones comerciales (y el regionalismo que fue promovido desde este ámbito) comenzaron a permear de forma más profunda los vínculos entre los Estados alrededor de todo el mundo, de la mano de la instalación del capitalismo financiero.

²⁵ Siguiendo a (Perrotta, 2013a), este modelo representa la segunda fase de un proceso de integración latinoamericano más amplio. Además de “regionalismo abierto”, ha recibido otros nombres por parte de la academia, como regionalismo liberal, regionalismo hegemónico o nuevo regionalismo. Sin embargo, como se mencionó, “regionalismo abierto” es la denominación utilizada por sus promotores, y es por ello que, siguiendo a Perrotta, resulta preferida frente a las otras.

El modelo de regionalismo abierto es definido por la CEPAL como un

proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de construir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994, p. 8).

Los PIR diseñados en esta nueva etapa, entonces, tenían como uno de objetivo central mejorar la posición económico-comercial de los países de la región en el escenario mundial, que era considerado el (único) elemento clave para lograr el desarrollo. Las herramientas que se diseñaron para ello buscaban la complementación comercial de los países en cuestión, abriendo la frontera a la libre circulación de los productos y generando así un gran mercado interno que les permitiera aumentar su competitividad y colocarse en una mejor posición en la economía mundial. Eso no se lograría ya a través del comercio de bienes industrializados, sino que se buscaba promover la comercialización de aquellos productos en los que la región mostraba ventajas, principalmente materias primas de origen agrícola y productos provenientes de otras actividades extractivas. 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 (en tanto herramienta para la facilitación del comercio), la estabilidad macroeconómica, la reducción gradual de la discriminación interregional (que en años anteriores se había establecido como un mecanismo para enfrentar las asimetrías entre las economías de la región), la armonización de la normativa comercial, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago, la instalación de infraestructura para facilitar la movilidad de las mercancías y otras regulaciones internas con estos mismos objetivos. En este marco, la integración regional era concebida como un fin en sí misma (Obaya, 2007; Perrotta, 2012b, 2013a)²⁶.

²⁶ El principal proyecto que surgió en esta etapa, y que constituye el paraguas jurídico para gran parte de los procesos de integración que aún hoy tienen lugar en la región, fue la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Creada en 1980 por medio del Tratado de Montevideo (TM80), su objetivo principal es la integración económica –aunque no establece restricciones sobre la integración en otros sentidos- de los pueblos de toda América Latina (incluso Cuba, que empieza a formar parte del bloque en 1998), pero no a través de un proceso que incluyera necesariamente a todos los países de la región (intento que en años anteriores habían fracasado): por el contrario, favorecía y alentaba el bilateralismo comercial, dando lugar a los acuerdos por pares o grupos de países (Vazquez & Perrotta, 2013). En este marco, hubo intentos más acotados geográficamente de creación de zonas de libre comercio, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA); la Comunidad del Caribe (CARICOM), que reúne a los países del Caribe; el Pacto Andino/Comunidad Andina de Naciones (CAN), integrada en principio por Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia; o el MERCOSUR (Malamud & Schmitter, 2006).

Reflejando las medidas 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. La propuesta explicitada en el TA era la construcción de un Mercado Común para finales de 1994²⁷. Ello implicaba para los Estados Parte del bloque, entre otras cosas, instalar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, un arancel externo común, una política comercial común con relación a terceros Estados o bloques, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte y el compromiso de armonización de sus legislaciones en diversas áreas (TA, Art 1). Con este objetivo, se apuntaba directamente a la ampliación de los mercados a través de la integración y a la mejora de la inserción de las economías de la región en el concierto mundial.

Estos elementos económicos, sin embargo, no fueron los únicos lineamientos que guiaron la construcción del bloque y su devenir durante sus primeros años de vida. También en el marco regional este proceso de revalorización de la dimensión económica iba acompañado por una pérdida de relevancia de la dimensión política y de la dimensión social, pese que la instalación de PIR resulta una estrategia de política pública impulsada por los gobiernos, es decir, es un proceso eminentemente político y pese también a que son instrumentos que hacen a la condición del Estado los que se utilizan para minimizar su papel al rol de árbitro o garante de una cierta estabilidad jurídico-política (Perrotta, 2012b, 2013a). Esta contradicción se manifiesta claramente en los dos elementos que se mencionaron previamente como centrales para comprender no sólo la relevancia sino también la lógica de funcionamiento del proceso.

En primer lugar, la particular concepción de democracia que se buscaba sostener. Los jóvenes gobiernos encontraron en la región un reaseguro al mantenimiento de un sistema de gobierno democrático, entendiendo por ello un gobierno que respetara los atributos definidos por Dahl (1971) para poder ser considerados una democracia política o poliarquía: funcionariado electo, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a ser candidato o candidata, libertad de expresión, canales de información alternativos, libre asociación (Dahl, 1971). Desde esta concepción *schumpeteriana*, la democracia resulta ser simplemente un mecanismo de competencia para la formación de gobiernos, donde el papel de la ciudadanía se reduce a la capacidad de emitir su voto: esta fue la perspectiva adoptada en el marco de las “transiciones a la democracia” en la región (Vilas, 2009b, p. 5). Con el objetivo de promover la adopción de

²⁷ Este objetivo no fue alcanzado en el plazo previsto: para comienzos de 1995, esta meta ya había sido abandonada. No obstante, el MERCOSUR fue construyendo progresivamente una zona de libre comercio primero y de una unión aduanera, aunque incompleta, después, pasos que desde la teoría constituyen los escalones previos a la construcción del Mercado Común (Ferrer, 1997; Massi, 2006a).

este tipo de regímenes, en un contexto de salida de autoritarismos, entonces, en estos años se suscribieron diversos instrumentos, más allá del acuerdo tácito alcanzado en los orígenes del bloque entre los países de la región acerca de la necesidad de que fueran gobiernos democráticos (y no autoritarios) los que integraran el MERCOSUR. En 1992, en la Declaración Presidencial de Las Leñas (Mendoza, Argentina), este acuerdo tácito se traduce en la exigencia de “la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR” (Comunicado de las leñas, pto 2) (Vazquez & Perrotta, 2013). A ello se suma la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, suscripta por los Presidentes de los Estados Parte en la ciudad de Potrero de los Funes (San Luis, Argentina) en el año 1996, donde se retoma lo expuesto en la Declaración Presidencial de Las Leñas estableciendo, además, que “toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración” (Comunicado de las leñas, pto 2). En esta declaración se establece también la necesidad de acción conjunta y coordinada de los Estados parte frente a la ruptura del orden democrático en alguno de los cuatro países y la posibilidad de aplicación de sanciones (“desde la suspensión del derecho de participación en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático” - Comunicado de las leñas, pto 4) en caso de corresponder. En 1998, esta Declaración se transforma en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, donde, tal como indica su nombre, los Estados Asociados se suman como firmantes de esta iniciativa. Como se verá, si bien para los actores y las actoras sociales este proceso de cristalización y fortalecimiento de las democracias de la región significó la consolidación de un marco nuevamente propicio para la acción (Garretón, 2006; Quiroga, 1996), que se extendió tanto a nivel nacional como regional, ello no se manifestó en la adopción de espacios institucionales intrabloque destinados a la participación social, ya que el rol de las ciudadanas y los ciudadanos se concebía limitado al momento del sufragio.

En segundo lugar, la amplia variedad de temáticas sobre las que el MERCOSUR intervino directa e indirectamente. El objetivo expresado en el TA de alcanzar la construcción de un Mercado Común para finales de 1994 provocó que una gran cantidad de áreas de política se vieran directamente involucradas en procesos decisorios regionales. Tal como es posible advertir al revisar la normativa de los primeros años del MERCOSUR (en especial la Dec. CMC N°01/92, en la que se establece el cronograma de medidas a adoptar para asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos del TA), las temáticas de discusión en el ámbito regional abarcan

una amplia cantidad de sectores, que van desde cuestiones ligadas estrictamente a lo comercial y a lo aduanero (como regímenes aduaneros, medidas de promoción a las exportaciones, normas administrativas de exportaciones e importaciones o transporte) hasta cuestiones vinculadas específicamente a cada una de las producciones realizadas por los Estados Parte (productos para la salud, industria automotriz o agricultura), pasando por cuestiones que hacen a lo social y laboral (como por ejemplo, la educación o la seguridad social). Ello se manifestó a través de la creación de espacios asesores de los órganos decisorios dentro de la estructura institucional para abordar cada uno de estos tópicos. Aunque para todas estas temáticas se fortaleció el tratamiento de aquella arista más vinculada de alguna manera a los intercambios comerciales, un amplio abanico de cuestiones comenzó a ser abordado desde una lógica regional, con una importante orientación hacia la complementación y coordinación de políticas públicas en todos esos ámbitos (Vazquez & Perrotta, 2013). Sin embargo, como se señaló, la creación del MERCOSUR no impactó solamente sobre aquellos tópicos que abordó directamente. Por el contrario, muchas temáticas no tratadas en el ámbito regional durante estos años (como, por ejemplo, la agricultura familiar) sufrieron el impacto -tanto positivo como negativo- de las políticas y decisiones emanadas del bloque. Si bien ello no se manifestó rápidamente en la estructura institucional del proceso, sí se cristalizó en algunos casos en la generación de redes y otras instancias de encuentro extra-institucionales de las que participaban los actores y las actoras pertenecientes a cada uno de estos sectores afectados, como se analiza en los capítulos subsiguientes (Caetano, 2011; González, 2011; Lagar, 2012; Riella, 2002; Vazquez & Perrotta, 2013).

1.3.3. El MERCOSUR del regionalismo post

Promediando el primer lustro de la década del 2000 la literatura especializada advierte una nueva etapa en los procesos de integración latinoamericanos. Este cambio se asocia principalmente con la pérdida de centralidad de los postulados neoliberales como ideología y como herramienta de política hegemónicas en la región (tanto a nivel nacional como a nivel de los bloques de integración), lo que se vincula con -y manifiesta en- dos procesos que tuvieron lugar al interior de las fronteras nacionales.

En primer lugar, a nivel de los Estados del MERCOSUR, hacia finales de la década de 1990 se observan profundos procesos de crisis que, si bien se originaron en el ámbito económico, tuvieron profundas raíces sociales y políticas. Brasil y Argentina, los principales socios del MERCOSUR tanto por la dimensión de sus economías como por ser los impulsores del bloque, fueron los principales protagonistas de estas crisis (Ferrer, 2008; Vilas, 2011). Estos procesos

impactaron en la política exterior de ambos países y, en especial, en la relación con sus países vecinos (Bernal-Meza, 2002).

En segundo lugar, y en parte como corolario de estas crisis, surgieron en la región nuevos liderazgos políticos a partir de comienzos de la década del 2000. Éste proceso ha sido profundamente analizado desde la academia y nominado de diferentes maneras: neopopulismo, retorno de la izquierda, nueva izquierda, gobiernos progresistas, Estado neo-desarrollista, entre otras (Etchemendy, 2007; Lesgart & Souroujon, 2008; Maneiro & Mera, 2010; Murillo, 2000; Vilas, 2009b, 2009a). Más allá de las etiquetas, lo que interesa señalar aquí es que todos estos nuevos liderazgos -aunque heterogéneos entre sí- buscaron ensayar nuevas respuestas a las profundas crisis socio-económicas regionales a partir de la reformulación de los postulados neoliberales predominantes en la década anterior²⁸²⁹. Así, se orientaron a alcanzar y sostener procesos democráticos que introdujeran

reformas en la organización social y económica y por lo tanto en el acceso a recursos estratégicos para la integración ciudadana de categorías de población marginadas de ellos o con acceso insatisfactorio a la luz de la cultura de nuestro tiempo y de los niveles alcanzados de desarrollo económico y científico-técnico (...) Lo central en esta caracterización refiere a la aceptación de la posibilidad de impulsar acciones de ese tipo como una dimensión legítima de un régimen democrático (Vilas, 2009a, p. 32).

En este sentido, señala (Vilas, 2009a, 2009b), estos nuevos gobiernos rescatan una concepción de democracia que excede la concepción schumpeteriana para adentrarse en una concepción que sostiene a la libertad pero, sobre todo, a la igualdad en todos los ámbitos de la vida, como elementos centrales para la eficacia de las reglas de juego democráticas. Ello implica garantizar una serie de “nuevos” derechos, lo que va en detrimento del *statu quo* establecido en cada uno de los países al generar una revisión de las prioridades del Estado, una modificación en la asignación de recursos y, por tanto, un trastocamiento de las relaciones de poder entre los actores y las actoras sociales. Todo ello da como resultado un profundo cambio con respecto a los parámetros dominantes en el marco del neoliberalismo. Así, estos nuevos regímenes democráticos ponen en escena a un nuevo conjunto de agendas, actores y actoras y vínculos, ya que

conjugan el principio de la representación política (partidos políticos, elecciones periódicas, parlamentos...) con el de la participación mediante una intensa activación de la organización y la movilización social y (...) explicitan la incapacidad de lo político-estatal para contener y expresar la diversidad de lo social y su intensidad reivindicativa.

²⁸ En ese sentido, estas nuevas experiencias pueden ser denominadas, para Vilas (2011), post-neoliberales.

²⁹ Es relevante señalar, siguiendo a Perrotta y Porcelli (2016a), que estos nuevos gobiernos buscaron la redistribución de la riqueza y generar mayores condiciones para la igualdad y justicia social, postulando la autonomía de la región latinoamericana. Sin embargo, no lograron modificar la estructura productiva de sus países, fuertemente basada en la extracción de recursos naturales.

Pero de un universo social que a diferencia de los referentes unificadores de la sociedad de masas del capitalismo de la sustitución de importaciones (mercado de trabajo, seguridad social, inversión pública en infraestructura...) hoy se presenta hendido por una multiplicidad de diferenciaciones identitarias que, con frecuencia, introducen conflictos y contradicciones en el propio sustento social de las experiencias políticas reformadoras (Vilas, 2009a, p. 36).

A nivel regional, desde finales de la década de 1990 el MERCOSUR vivió una profunda crisis. Las crisis económicas que se sucedieron en los países de la región se conjugaron con el aumento del precio internacional de los principales productos de exportación de la región durante los primeros años de la década del 2000 por incrementos en la demanda mundial³⁰, lo que provocó que nuestros países pusieran la mirada en otros países del mundo, minimizando la importancia de sus socios regionales en el intercambio comercial (Massi, 2006a). La llegada del siglo XXI encontró así al bloque sumido en un grave proceso de estancamiento, que se hizo visible en la disminución de los intercambios comerciales intra-bloque. Este elemento, como se señaló, resultaban ser una de las dimensiones estructurantes del proceso, por lo que la crisis económica del bloque acentuó a su vez su crisis política y su crisis institucional.

Este proceso de estancamiento económico, junto con los procesos políticos y sociales que se dieron en los países que conformaban el bloque entre finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000, constituyeron el motor de profundos cambios a nivel regional entrado el nuevo siglo. Como señala Perrotta (2013b), existe múltiples conceptos que intentan definir esta nueva etapa que surge luego de la que denomino de *regionalismo abierto*. Entre ellos es posible mencionar los de *Regionalismo postcomercial* (Tussie, Botto, & Delich, 2004), *Regionalismo posliberal* (Sanahuja, 2008), *Regionalismo estratégico* o *Regionalismo productivo* (Briceño, 2011), *Regionalismo social* (Briceño, 2011; Vazquez, 2011) y *regionalismo post-hegemónico* (Pia Riggirozzi & Tussie, 2012)³¹. Cada uno de estos autores, estas autoras y sus conceptos

³⁰ El incremento del precio global de los bienes agrícolas y, en particular, de la soja -uno de los principales productos de exportación de los países de la región-, fue consecuencia de dos procesos. El primero fue el incremento de la demanda de estos productos en particular para alimento de ganado, proceso en el que se conjugaron la demanda China -que buscaba incorporar mayor cantidad de proteínas animales en las dietas de sus ciudadanos- con la demanda Europa -producto de conflictos con formas previas de alimentación del ganado a partir del llamado mal de la vaca loca-. Ello se complementó una disminución de la oferta desde otros países productores, lo que permitió no sólo que se incremente el precio de estos productos sino que además nuestra región pueda colocar su producción en el mercado global, en parte como consecuencia de un incremento de la producción ligado a la incorporación de nuevas tecnologías de producción (Anlló et al., 2013; Barsky & Gelman, 2009; Patrouilleau et al., 2012). Este proceso -y en especial sus consecuencias para la región- es analizado con mayor profundidad en el próximo capítulo.

³¹ Tal como señala Perrotta(2013b), las definiciones elaboradas por Sanahuja, Briceño y Vazquez “han sido construidas a partir de analizar algunos procesos de integración regional, destacando, de esta manera, la parcialidad de las explicaciones, ya que se colocan etiquetas a los diferentes procesos. Por lo tanto, estos conceptos no son cabalmente aprehensivos”(Perrotta, 2013a, p. 98). El aporte de Tussie y Riggirozzi (2012), en cambio, parte de una serie de interrogantes: “¿Hasta qué punto podemos discernir de manera genuina esta nueva gobernanza regional en un momento en el que el comercio ha dejado de ser el mecanismo de transmisión de los principios

pone el énfasis en alguna de las características de los PIR, aunque ninguna de ellas termina de ser completa. No obstante, todas estas elaboraciones teóricas coinciden en señalar algunas características de esta nueva etapa: 1) un predominio de la agenda política que, sin olvidar la integración económico-comercial, la complementa; 2) un cambio en la agenda económico-comercial (de la mano de un cambio en la idea de desarrollo), que se aleja de las estrategias construidas en el marco del regionalismo abierto y se combina con estrategias de corte económico-productivo; 3) una mayor preocupación por la dimensión política y social de la integración, abordando cuestiones que en la etapa anterior habían sido soslayadas de los procesos y fomentando diversos procesos vinculados con ellas al interior de los países de la región; 4) un nuevo papel de los actores y las actoras estatales, que adquieren una presencia renovada -e importante- en el proceso y en la región frente a la acción privada y las fuerzas del mercado; y 5) la búsqueda de mecanismos de participación de los actores y las actoras sociales en el seno del bloque, entre otras (Briceño & Álvarez, 2006; Caetano, 2002; Caetano et al., 2009; Inchauspe & Perrotta, 2008; REAF, 2010; Vazquez, 2007). Las características distintivas que adquieren estos nuevos procesos se observan principalmente en los bloques que comienzan a formarse por estos años. En particular, la literatura refiere a procesos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Briceño & Álvarez, 2006; Martins & Silva Flores, 2013; Pia Riggizzori, 2012). Sin embargo, estas características también comienzan a observarse en los PIR que ya existían, como es el caso del MERCOSUR (Perrotta, 2012b).

Así como sucedió con el proceso de crisis, la profundización de las dimensiones política, social, cultural y económico-productiva de la integración se apoyó en las transformaciones políticas que tuvieron lugar al interior los Estados que forman parte del MERCOSUR, tanto en calidad de Estados Parte o Asociados (Perrotta, 2010a; Vilas, 2011). Aunque heterogéneos entre sí, los nuevos líderes y sus partidos políticos concibieron y encararon el proceso de construcción del bloque regional a partir de una nueva orientación política (Perrotta, 2010a) de corte opuesto al modelo neoliberal predominante en décadas anteriores, tanto en términos discursivos como en términos de algunas de las políticas implementadas y de los sectores atendidos con ellas. En ese sentido, junto con las nuevas iniciativas políticas a nivel interno, aparecieron nuevas iniciativas

neoliberales? ¿A qué se asemeja este régimen post-comercial? ¿Qué conocemos de estos nuevos procesos y términos de las políticas, las cuales se suceden simultáneamente en el nivel regional y el nacional? ¿De qué manera [estos procesos novedosos] afectan la causalidad dada entre la globalización y la regionalización? [...]” (Riggizzori & Tussie, 2012, p. 2. Citado en Perrotta 2013a, p. 98). También véase Perrotta y Porcelli (2016b).

políticas también en el ámbito regional, pese a que continuara el estancamiento en la dimensión económica del proceso. Ello dio lugar a lo que denomino una doble dinámica estancamiento/profundización: mientras que los intercambios comerciales intra-bloque se encontraban limitados por las razones enumeradas, se dio una paulatina recuperación en otras áreas, dimensiones, temas y agendas de la integración, más ligadas a cuestiones político-sociales (pero también económicas no comerciales), muchas de las cuáles nunca había formado parte del bloque oficialmente. De la mano de esta profundización, también nuevos actores y actoras fueron incorporados como parte central del proceso de integración (Briceño & Álvarez, 2006; Vazquez, 2006, 2007), en línea con la nueva concepción de democracia sostenida en la región³² (Vilas, 2009a, 2009b). Esto no significa que la dimensión económico-comercial o los espacios creados en los años anteriores fueran olvidados, pero sí que fueran complementados con nuevas dimensiones, agendas, espacios, actoras, actores, imprimiendo una nueva lógica de funcionamiento al bloque (Geneyro & Vazquez, 2006; Perrotta, 2012b; Vazquez & Perrotta, 2010).

Estas nuevas ideas rectoras del proceso de integración se expresaron por primera vez en el denominado *Consenso de Buenos Aires*, suscripto el 16 de octubre de 2003 por los presidentes de Argentina (Néstor Kirchner) y de Brasil (Luis Inácio “Lula” Da Silva) en clara oposición (también simbólica) al *Consenso de Washington* (Vazquez, 2011). En este documento, los presidentes plasmaron el deseo y el objetivo de relanzar el MERCOSUR, partiendo de nuevos desafíos que se desprenden de una concepción de la importancia de la región y del sentido de la integración regional radicalmente diferente a la que primó durante la década de 1990. En este sentido, el Consenso resalta la importancia de la cooperación regional para “garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo” (Art. N° 1). En tanto se considera que la integración regional es una “opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo” (Art. N° 16), se afirma que a través de ella se debe buscar la “conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos” (Art. N° 16). Ello partiendo de la convicción de que “el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido” (Art. N° 15). Es así que el documento expresa metas vinculadas con la inclusión, la democracia, la igualdad, la autonomía y el desarrollo. En particular, se menciona la necesidad (y la decisión en ese sentido) de buscar la consolidación democrática -ligada con “la pobreza y la desigualdad, el desempleo,

³² Cabe señalar aquí que esta nueva noción de democracia no fue plasmada en documentos regionales. Sin embargo puede ser advertida a partir de las acciones encaminadas por los y las líderes del proceso.

el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Art. N° 2)- y de incluir “la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como todas las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural” (Consenso de Buenos Aires, Art. 3). Todo ello sin dejar de lado la dimensión económica (productiva, comercial, fiscal) del proceso, cuestión que se retoma en gran parte del documento. Asimismo, se remarca que el MERCOSUR es una herramienta estratégica fundamental para pensar y construir el desarrollo integral de la región y de su inserción -autónoma- en el mundo (Consenso de Buenos Aires, Art. 15 y 16). Cabe señalar además que la firma de este documento pone de relieve la relevancia de los liderazgos políticos en esta nueva etapa de la integración de una forma inédita para el bloque.

Esta primera expresión de la nueva plataforma ideológica ³³ para el proceso se vio complementada con el “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común – Objetivo 2006”, aprobado en la Cumbre del MERCOSUR realizada en Montevideo, Uruguay, en diciembre del año 2003³⁴, de la que participaron todos los Presidentes de los Estados Parte del bloque. Este documento establece, entre otras definiciones, la necesidad de relanzar el MERCOSUR fortaleciendo la dimensión económico-comercial que le da origen pero, también, incorporando nuevos campos vinculados con una nueva agenda de la integración que contemple las dimensiones social, política, cultural, laboral, educativa, etc., avanzando de esta forma hacia la consolidación de un nuevo tipo de integración (Identidad MERCOSUR, 2012). En línea con ello, reconoce la necesidad de modificar la institucionalidad del MERCOSUR, impulsando en especial la participación social. Todos estos elementos son retomados en el Programa de Trabajo 2004-2006 (Decisión CMC N°26/03), que se basa en el mencionado documento para establecer una agenda de trabajo que abarca tanto las tradicionales temáticas vinculadas con la dimensión económico-comercial del proceso como nuevas áreas de interés para la región, como la promoción de derechos humanos, la biotecnología, la integración productiva o la integración cultural, entre otra gran cantidad de tópicos.

³³ Siguiendo a Mallo (2011, p. 135) “(...) cuando nos referimos a la ideología ésta se presenta como la división teórica entre un universo de opciones y otro en donde los actores, incluyendo expresamente al Estado -o al conjunto de instituciones que lo integran, están involucrados de una u otra manera y determinan sus opciones en virtud de la forma en que cierta tendencia u orientación se expresa en el proceso de toma de decisiones”. Así entendida, la ideología se expresa como un conjunto de principios que se articulan en un discurso que le da sentido al accionar de las decisiones políticas.

³⁴ Recomendación del FCES N° 1/03, Acta de la XXV Reunión Ordinaria del CMC, Acta N° 02/03. Aprobado por medio de la Dec. CMC N°26/03.

Este relanzamiento se complementó con otras políticas e iniciativas que tuvieron como objetivo general acercar el MERCOSUR a los ciudadanos de la región, de forma tal de dotar de una base social, de legitimidad, más amplia al proceso. Entre estas iniciativas es posible mencionar la propuesta elaborada en el año 2005 por el Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, que lleva el nombre de Somos MERCOSUR y la realización de Cumbres Sociales desde el año 2006, que acompañan a las Cumbres de Presidentes que se realizan semestralmente en el país que ostenta la presidencia Pro Témpore (Albuquerque & Vieira Martins, 2016b, 2016a; ALOP, 2009; Caetano, 2002; Caetano et al., 2009; Gomensoro et al., 2011; Vazquez & Perrotta, 2013).

Como se desprende de lo hasta aquí analizado, estos cambios impactaron profundamente en los dos aspectos que he mencionado como ejes centrales para analizar la dinámica y el devenir del proceso de integración: la concepción de democracia sostenida e impulsada y la amplitud de los temas abordados en el marco regional. Como se señaló, resulta 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, 2013a). En consecuencia, estos dos ejes cambian a nivel regional al ritmo de -y en sintonía con- los cambios que se dan a nivel nacional. En este sentido, una renovada concepción de democracia, que trae aparejado un amplio conjunto de nuevos derechos como requisito de base para su sostenimiento -y para alcanzar el desarrollo que ahora se plantea como multidimensional (Ferrer, 2008; Geneyro & Vazquez, 2006; Perrotta, 2013a; Vazquez, 2006; Vazquez & Perrotta, 2013), impacta en la región no sólo en la búsqueda por la suscripción de nuevos instrumentos sino en especial en la ampliación de la agenda de tópicos que son ahora abordados en el marco de la institucionalidad del MERCOSUR. Como se analiza a continuación, la aparición de numerosos nuevos espacios institucionales se vincula directamente con ello.

1.4. La institucionalidad del MERCOSUR

1.4.1. La institucionalidad en el MERCOSUR del regionalismo abierto³⁵

La institucionalidad que adoptó el bloque durante sus primeros años de vida, fue definida en el marco del modelo de regionalismo abierto. Los postulados y objetivos que constituyeron las ideas políticas rectoras para los constructores y las constructoras del bloque influyeron notoriamente en las características que asumió esta estructura institucional (Caetano et al.,

³⁵ En esta sección y en la próxima se retoman elementos esbozados preliminarmente en González y Lagar (2015).

2009; Vazquez & Perrotta, 2013). Las metas y objetivos expuestos en el TA, sumados a la particular concepción de democracia que el bloque buscó sostener en ese período (analizada *ut supra*) se plasmaron en una estructura institucional al mismo tiempo vasta y estrecha. Vasta, en tanto se crearon numerosos espacios en lo que se abordaba un amplio conjunto de temáticas: todas aquellas que pudieran vincularse con el fortalecimiento (mayor y más rápido) de los lazos comerciales en la región. Estrecha, en tanto la mayoría de estos espacios diseñados para administrar el proceso (con énfasis en la administración del comercio) se concibieron como espacios de consulta, mientras que sólo tres contaron con capacidad de toma de decisiones. Los postulados del regionalismo abierto también influyeron sobre los mecanismos de toma de decisión que se adoptaron al interior del MERCOSUR, la lógica de funcionamiento de los espacios decisorios y consultivos y los actores y las actoras con legitimidad para participar de la construcción y el devenir del bloque.

La estructura institucional del bloque y su funcionamiento no fueron definidos de una vez, sino que esta tarea se llevó adelante a través de diversos instrumentos en un período de tiempo prolongado. En 1991 el TA definió una estructura provisoria mínima, compuesta por dos órganos con capacidad de toma de decisiones y 11 con atribuciones de consulta (ver cuadro N° 1). Además, se estableció que antes de la conformación del Mercado Común, en diciembre de 1994, se debía definir la estructura institucional definitiva y el sistema para la toma de decisiones (TA - Art. 18). Ello sucedió efectivamente en el año 1994, con la firma del POP. Cabe señalar, no obstante, que en esos cuatro años que van desde 1991 a 1994, la estructura institucional provisoria fue ampliada en más de una oportunidad a través de diversos instrumentos que fueron creando distintos espacios³⁶, para adecuar esa institucionalidad a las necesidades del bloque en cada momento. En este sentido, el POP revisó los cambios institucionales que se fueron dando en estos años, los reunió y los cristalizó en un protocolo, además de crear nuevas instancias (en su mayoría consultivas). Ello hizo que la estructura institucional del bloque fuera mucho más amplia, aunque continuara siendo estrecha en término de espacios con capacidad de toma de decisión.

³⁶ Entre otras normativas cabe destacar la Dec. CMC N°5/91, que establece las Reuniones de Ministros; la Dec. CMC N° 01/92, que da forma a los espacios dependientes de la CMC y determina sus agendas temáticas; la Dec. CMC N°11/92, que crea la Reunión de Ministros de Agricultura; la Dec. CMC N°09/94, que crea la CPC. Asimismo, luego de la firma del POP se continúa modificando la estructura institucional del bloque a través de este tipo de instrumentos emanados del CMC. Si bien estos no modifican la estructura decisional del bloque, sí alteran los espacios consultivos, ampliándolos o reduciéndolos de acuerdo con las necesidades del bloque en cada momento.

Gráfico N° 1.2. Estructura Institucional provisoria del MERCOSUR de acuerdo con el TA



Fuente: Elaboración propia en base a TA

En la etapa provisoria (es decir, luego de la firma del TA), y pese a que el TA abrió la posibilidad de existencia de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) donde se reunieran los Parlamentarios y las Parlamentarias de los Estados Parte del bloque, tanto la participación de los Poderes Legislativos como de diferentes actores y actoras no gubernamentales de la región quedó excluida, ya fuera por el no funcionamiento de los espacios (como la CPC) (Porcelli, 2009) o por la inexistencia de los mismos.

Como se mencionó, la estructura decisoria del MERCOSUR -luego del POP- estuvo constituida en base a sólo tres órganos:

- El Consejo del Mercado Común (CMC). En tanto órgano superior del MERCOSUR, el CMC es el encargado de conducir políticamente al bloque y de definir el rumbo que debe seguir el proceso de integración para alcanzar el cumplimiento de los objetivos del TA. Está compuesto por los Ministros o Ministras de Relaciones Exteriores y de Economía (o equivalentes) de los Estados Parte.
- El Grupo Mercado Común (GMC). Es el órgano que ejecuta las decisiones del bloque. Está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales de cada uno de los Estados Parte.
- La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Es un órgano de carácter técnico. Se ocupa principalmente de asistir al GMC en lo que respecta a la aplicación de los instrumentos

de política comercial necesarios para el funcionamiento de la integración comercial. También está integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía (o similares) de cada Estado Parte.

En dependencia directa de estos tres órganos decisorios, se crearon una multiplicidad de órganos (Reuniones de Ministros, Grupos Ad Hoc, RE, Foros, etc.), con capacidad asesora o consultiva pero no decisoria, que tenían como objetivo general auxiliar a los órganos decisores para alcanzar los objetivos propuestos en el TA respondiendo a temáticas sectores específicos, reconocidos como centrales para permitir el avance del proceso de integración (Geneyro & Vazquez, 2006). Si bien muchos de ellos estaban abiertos a la participación, ésta se encontraba limitada en, al menos, tres sentidos, tal como señala Rattón Sánchez (2005) 1. numéricamente, ya que en estos órganos se permitía la participación de sólo tres representantes de la sociedad civil en cada reunión; 2. por no existir criterios o procedimientos transparentes para llevar adelante esta participación. Es decir, no quedaba claro cómo debían participar las personas en representación de la sociedad civil, es decir, cuál era el alcance de esta participación; y 3. por no estar definido claramente que personas estaban legitimadas para participar. En relación con este punto, Rattón Sánchez (2005) observa que la palabra “sociedad civil” no estaba presente en los documentos oficiales del MERCOSUR durante esta primera década, aunque se utilizaban múltiples términos con sentidos similares, que permiten advertir cómo los actores y las actoras no estatales eran concebidos en el marco del proceso. El término más utilizado es “sector privado”, definido como “aquel que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo” (Dec. CMC N°04/91), reflejando la lógica comercial del concepto de participación sostenido por el bloque en su primera etapa de funcionamiento.³⁷ También se utilizan los términos “sector económico y social” o “particulares” (Rattón Sánchez, 2005).

Asimismo, fueron creados otros organismos que se analizan a continuación, como el FCES, que de la misma forma encontraban limitadas sus capacidades de toma de decisiones y de participación de actoras y actores sociales en su seno.

Con respecto a la lógica de funcionamiento adoptada, tanto en el TA como en el POP se privilegiaron mecanismos intergubernamentales, centrados en la participación activa de representantes de los poderes ejecutivos de los Estados Parte (tanto Presidentes como Ministros,

³⁷ Rattón Sánchez (2005) señala que esta descripción puede dar lugar a una interpretación más restrictiva, apegada a la letra del artículo, donde aquellos y aquellas que pueden participar son los que se vinculan estrictamente con las cadenas económicas. O también puede habilitar una lectura más abarcativa o amplia, que incluya a todas aquellas personas vinculadas con estos procesos, lo que, en el marco de una sociedad capitalista, puede extenderse a incluir a todos los actores de la sociedad.

Secretarios u otras autoridades), con mayor privilegio para dos espacios: los Ministerios de Economía y los Ministerios de Relaciones Exteriores. Así, se estableció que el CMC está integrado por los Ministros (o Ministras) de Relaciones Exteriores y de Economía o similares de los Estados Parte, mientras que el GMC está compuesto por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y de los Bancos Centrales y es coordinado por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. También la CMC está integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía. Asimismo, el rumbo del bloque es definido en las Cumbres de Presidentes, que tienen lugar al final de cada una de las Presidencias Pro Témpore. Sin ser una institución formal del bloque, estas cumbres -de las que participan los Jefes y las Jefas de cada uno de los Estados Parte- direccionan las políticas emanadas del bloque. Por su parte, los órganos consultivos también están coordinados por los Ministros y Ministras, secretarios y secretarias o subsecretarios y subsecretarias que manejan áreas temáticas afines a los problemas que se abordan a nivel regional³⁸.

Prácticamente desde el mismo momento de su creación en términos provisorios, tanto la estructura institucional del MERCOSUR como su lógica de funcionamiento comenzaron a recibir críticas provenientes de diversos sectores: desde la academia especialmente, pero también desde la sociedad civil (ALOP, 2009; Caetano, 2009). Como señala Caetano (2009), algunas de esas críticas se dirigían a comparar el proceso de integración del MERCOSUR con un modelo que era considerado (por esos mismos sectores críticos) como el único exitoso: el de la UE. En ese sentido, se cuestionaba la nueva estructura institucional surgida del TA por no respetar los parámetros que aquel ejemplo acabado ofrecía. Pero otra serie de críticas se orientaron a discutir las opciones y posibilidades reales del MERCOSUR, remarcando las deficiencias que esta institucionalidad presentaba en el marco del diseño propuesto y posible (y no en de la institucionalidad imaginada). Es desde este segundo punto de vista desde donde se destaca que la institucionalidad del bloque tal y como había sido diseñada en el TA constituía una real traba al avance del proceso de integración y el alcance de los objetivos propuestos en este mismo tratado (Caetano, 2009). Entre otros elementos se cuestionaba a la estructura decisional del bloque por responder exclusivamente a un modelo intergubernamental, centrado excesivamente en la figura presidencial y sus ministros y ministras (privilegiando con ello,

³⁸ A modo de ejemplo, se puede mencionar que el Subgrupo de Trabajo (SGT) N°8 “Agricultura”, es coordinado en la actualidad por los Ministros de agricultura de cada uno de los Estados que participa de la reunión. Sin embargo, para Argentina por ejemplo, hasta el año 1994 el país era representado por el Secretario de Agricultura, ya que la cartera no tenía rango de Ministerio sino que formaba parte del Ministerio de Economía.

además, las miradas nacionales por sobre las regionales), por dejar poco margen de acción a los actores y las actoras sociales al interior del bloque, por su déficit de *accountability* y, especialmente, por limitar el desarrollo de agendas de integración que excedieran las cuestiones estrictamente económico-comerciales (ALOP, 2009; Caetano, 2009; Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006; Vazquez, 2006, 2011; Vazquez & Perrotta, 2013). En este último sentido, si bien se permitió el avance de algunas agendas extra-comerciales, ello se logró en tanto 1) se pudiera argumentar su necesidad en pos de contribuir a alcanzar los objetivos centrales del proceso y 2) su crecimiento no redundara en perjuicios a la lógica económica de la integración (Perrotta, 2012b, 2013a)³⁹.

El POP, que, como se señaló, dio forma definitiva a la estructura institucional del bloque, recogió algunas de estas críticas incipientes (Caetano, 2009). Sin embargo, en términos generales continuó en el camino señalado por el TA en el marco del regionalismo abierto. Las modificaciones realizadas en esta instancia no fueron suficientes para acallar las críticas planteadas, tanto aquellas que se desprenden del “síndrome de la copia” de la UE (como califica Caetano (2009) a esta postura) como aquellas que hacen referencia a las opciones reales con las que se enfrentaba el bloque.

Gráfico N° 1.3. Estructura institucional Protocolo de Ouro Preto (1994)



Fuente: Elaboración propia en base a POP e Identidad MERCOSUR, 2013.

³⁹ Un ejemplo de ello, descrito por Perrotta (2012, 2013a, entre otros) es el caso de la agenda de la Educación del MERCOSUR.

Analizando la literatura especializada (que se ubica en la segunda de las posturas planteadas), se observa que las críticas más importantes a la estructura institucional del MERCOSUR se orientan a destacar aquellas disfuncionalidades que no sólo obstaculizan el avance del proceso de integración hacia nuevas áreas sino que, en algunos casos, pone trabas incluso a sus metas más cotidianas (Caetano et al., 2009). Entre ellas se destacan:

1. Diplomacia presidencial o intergubernamentalismo extremo. Como ya se mencionó, la toma de decisiones al interior del MERCOSUR se concentra en los Ejecutivos nacionales - principalmente en los representantes de las carteras de Economía y Relaciones Internacionales o afines y de los Bancos Centrales-. Si bien otras instancias de gobierno pudieron ocupar ciertos espacios dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, en general lo hicieron en instancias consultivas. A ello se suma que la toma de decisiones al interior de las instituciones del MERCOSUR se realiza a través del consenso de todos y cada uno de los Estados Parte, representados en la figura de sus Presidentes y Presidentas. Es decir, todos los Estados tienen la misma capacidad de resolución y de veto en el proceso de toma de decisiones. Ello, consideran los autores y las autoras, genera trabas en el proceso de construcción y consolidación del bloque y, además, resta legitimidad política y social al proceso (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006; Vazquez, 2008).

2. Concentración funcional y temporal de la toma de decisiones. Como se desprende de lo descrito *ut supra*, la institucionalidad del MERCOSUR concentra la toma de decisiones en los Poderes Ejecutivos nacionales, más específicamente, en representantes de la burocracia estatal que, además, no son electos a través del voto de los ciudadanos y las ciudadanas (Rattón Sánchez, 2005). Asimismo, en términos de bloque, la toma de decisiones está concentrada en los tres órganos mencionados (GMC, CMC y CCM), pese a que la estructura institucional esté compuesta por una nutrida cantidad de órganos consultivos. Ello se agrava ya que estos espacios de decisión funcionan semestralmente, con lo que la toma de decisiones se concentra al final de cada Presidencia Pro Tempore⁴⁰. Todo ello redundando, por un lado, en una concentración temporal de la toma de decisiones, que se produce cada seis meses. Pero por el otro, también se produce una concentración funcional, que genera, además, para parte de la academia, una deslegitimación política y social del proceso, ya que aquellas autoridades que al interior de cada uno de los Estados poseen capacidad decisoria (como otros Ministros del Poder Ejecutivo que

⁴⁰ El MERCOSUR organiza su funcionamiento a partir de presidencias temporarias y rotativas, denominadas *presidencia pro tempore*. Este mecanismo de funcionamiento permite que, cada 6 meses, recaiga la presidencia del bloque (y por lo tanto, el manejo y organización de todas las agendas de integración que contempla el bloque) en uno de los Estados Parte, que asumen esta función en orden alfabético (TA. Art.12).

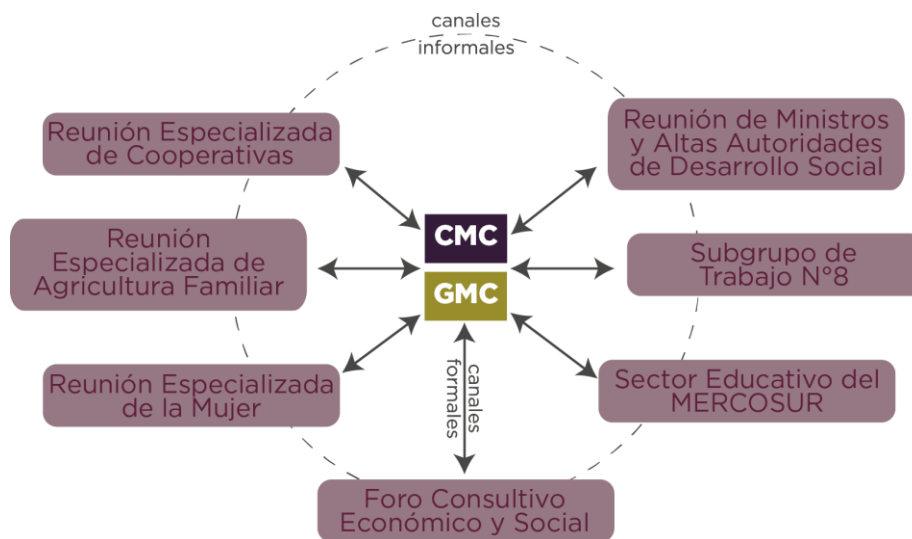
son parte de los órganos asesores) no la tienen al interior del bloque, al tiempo que tampoco tienen capacidad de influencia los actores y las actoras sociales vinculados a cada temática específica (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006). De esta forma, se genera una jerarquía regional de Ministerios que están organizados en paridad dentro de las estructuras políticas domésticas.

3. Inexistencia de una burocracia regional permanente. Más allá de la ausencia de instituciones supranacionales -que es una crítica que toma más fuerza en los sectores que encuentran en la UE el modelo de integración que debe seguir la región-, se observa una alta rotación de las funcionarias y los funcionarios encargados de llevar cada una de las agendas del bloque al cambiar los gobiernos nacionales (Perrotta, 2012b) o incluso los encargados y las encargadas ministeriales a nivel nacional. Ello conlleva trabas importantes en el proceso de construcción de cada una de las agendas, ya que la asunción de nuevos y nuevas representantes de los Estados implica (en el mejor de los casos) un tiempo de adaptación y actualización sobre las temáticas en debate, que provoca demoras en la toma de decisiones (Geneyro & Vazquez, 2006; Perrotta, 2012b, 2013b). En algunas instancias ello se ve contrarrestado por la permanencia de los y las responsables técnicas de cada espacio, que continúan en sus funciones pese al cambio en las autoridades ministeriales, aunque ello suele ocurrir mientras no se dan cambios en el color político del partido de gobierno de cada uno de los países, como se analiza en los próximos capítulos.

4. Predominio de las lógicas nacionales. Como se mencionó, las decisiones al interior del bloque son tomadas a través del consenso de todos los Estados Parte. Además, los y las representantes que participan en cada uno de los órganos están organizados en torno a Secciones Nacionales. Es decir, quienes se sientan en el seno de cada una de las reuniones que funcionan en el marco del MERCOSUR representan sólo a sus países. A ello se suma que, al no existir burocracias regionales, los y las representantes cumplen una doble función (nacional y regional) (Perrotta, 2012b). Todo ello contribuye a que en el espacio de integración predomine una cultura institucional que prioriza la articulación de voluntades nacionales y no la consolidación de un proyecto regional (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006; Vazquez, 2008).

5. Desvinculación horizontal entre los espacios que integran la estructura institucional del bloque. Al tiempo que existe un pequeño centro encargado de la toma de decisiones, no existen canales formales a través de los cuales los diferentes espacios consultivos puedan vincularse entre sí y discutir cuestiones en común. Estos vínculos, no obstante, suelen darse a través de mecanismos informales. Esto es lo que Perrotta (2012b) denomina *intergubernamentalismo radial*.

Gráfico N° 1.4. Intergubernamentalismo radial



Fuente: elaboración propia en base a Perrotta (2012b)

6. Fragmentación de agendas y superposición de espacios. Al interior del MERCOSUR existen múltiples espacios que pueden abocarse a abordar temáticas similares. Aunque ello parezca implicar que las temáticas sean abordadas desde diversas perspectivas, en verdad redundan en una duplicación de esfuerzos y un empobrecimiento en el tratamiento de los temas al interior, dados los recortes específicos que conlleva (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006). Ello se combina, además, con la ausencia de tratamiento de algunas temáticas que resultan centrales para las actoras y los actores sociales de los Estados Parte, provocando un mal abordaje de cuestiones relevantes para la región.

7. Déficit de *accountability*. Este problema refiere a la dificultad de identificar claramente al o la responsable de las decisiones que se adoptan a nivel del bloque. Si bien es cierto que, como se mencionó antes, la decisión se concentra en manos de los poderes ejecutivos, los Presidentes y las Presidentas no son las encargadas directas del devenir diario del bloque. Ejemplo de ello es que muchas Declaraciones de Presidentes y Presidentas dictan orientaciones generales al proceso integrador que, posteriormente, no son recogidas por las instancias técnicas que participan de los tres espacios con capacidad decisoria directa. Esta crítica es importante ya que el mencionado déficit también afecta la legitimidad del proceso (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006; Vazquez, 2008).

8. Déficit de transparencia. De la mano de lo anterior, las autoras y los autores especializados destacan que los documentos emanados del bloque no son siempre accesibles a la población en

general. Si bien todos estos documentos son, a priori, públicos, existe la posibilidad de que los Estados decidan su no-divulgación y se tenga acceso así a información incompleta⁴¹. Asimismo, en muchas oportunidades y pese a que los actos sean públicos, éstos no son accesibles fácilmente para las actoras y los actores no vinculados institucionalmente con el bloque. Aunque en el último tiempo se ha avanzado en este punto a través de la digitalización de las actas de las reuniones, ello no parece ser suficiente, ya que no se conocen las discusiones que llevan a los acuerdos que se plasman en actas. Finalmente, aun siendo públicos y estando disponibles, muchas veces los documentos resultan ininteligibles, en especial para los actores y las actoras sociales no vinculadas directamente al proceso. De esta forma, el MERCOSUR adquiere un carácter opaco, lo que impacta en la disminución de su legitimidad social (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006; Vazquez, 2008; Ventura et al., 2006).

9. A todas estas críticas, se suma una que resulta central para el análisis que se realiza en este trabajo, relacionada con la escasa participación social y la poca democratización que propone el bloque, déficit que se ha difundido en la academia bajo el rótulo de *déficit democrático* o *déficit de legitimidad democrática*. La estructura institucional y la lógica de funcionamiento propuestas para el MERCOSUR en esta primera etapa redujeron a la mínima expresión posible la participación de actoras y actores sociales (tanto individuales como colectivos) vinculados a las diversas temáticas abordadas en el marco del proceso de integración, tanto en espacios consultivos como, fundamentalmente, en espacios decisorios. Sus posturas, en general disímiles a las promovidas desde los Estados, no eran tomadas en cuenta en el seno de la institucionalidad definida: su voz no era escuchada y no tenían voto en el proceso de toma de decisiones. Y ello a pesar de que estos actores y actoras se vieran particularmente afectadas por las políticas emanadas del ámbito regional (Bizzozero, 2003; Caetano, 2002; Caetano et al., 2009; Grandi & Bizzozero, 1998; Hirst, 1996; Inchauspe & Perrotta, 2008; Luna Pont, 2016; Vazquez & Perrotta, 2013).

La firma del POP intentó revertir esta crítica, en un marco en el que la participación no sólo constituía un objetivo para los actores y las actoras sociales sino además, como se analizó previamente, representaba un mandato de las organizaciones internacionales para la región. Es así que el nuevo protocolo creó el FCES en tanto espacio que daba lugar a la participación de

⁴¹ Ventura *et al* (2006) señalan que el principio de publicidad está presente en los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte del MERCOSUR. Sin embargo, ni el TA ni el POP consagran este elemento como un principio de la integración. Ello permitió alcanzar la decisión de que si bien las decisiones aprobadas son públicas, los proyectos en negociación tienen carácter reservado, lo que obstaculiza la participación de cualquier actor o actora ajena al Estado en este proceso de elaboración de normativas. En el año 2005 esta situación fue revisada (Res. GMC N°08/05) y se estableció que todos los documentos serán públicos, a excepción de aquellos cuya reserva sea solicitada por alguno de los Estados, lo que debe quedar explicitado en las actas.

los actores y las actoras sociales de la región en el proceso de construcción del MERCOSUR. Sin embargo, este nuevo organismo reflejaba una postura restrictiva con respecto a cómo debía darse la participación en el ámbito regional y cuál es era su sentido. En primer lugar, el FCES resultó ser un órgano consultivo, es decir, la participación de los actores y las actoras sociales no fue concebida como vinculante sino como una mera expresión de ideas, con una muy limitada capacidad de influencia (Giacalone, 1999). En segundo lugar, tanto en el seno del FCES como en otros espacios en donde se habilitaba la participación de actoras y actores sociales a través de mecanismos de consulta, se identificó que no existían mecanismos de rendición de cuentas vinculados a los resultados de estas consultas (Ventura et al., 2006). En tercer lugar, la composición del FCES reproduce la naturaleza comercial del proyecto, sin involucrar otras discusiones o temáticas: cada Sección Nacional está compuesta por cuatro representantes de las cámaras empresariales, cuatro de las confederaciones nacionales de trabajadores (en general ligadas al movimiento obrero) y un representante del llamado “Sector Diversos” que o bien permaneció sin representación nacional, o bien estuvo bajo la titularidad de asociaciones de defensa al consumidor (Lagar, 2012). Es decir, no todas las organizaciones tuvieron la posibilidad de participar de estos espacios. Sólo podían hacerlo aquellas que se vincularan directamente con el ámbito laboral en general y con el mundo obrero en particular (salvo contadas excepciones⁴²) y que además fueran convocadas por los Estados nacionales para cumplir esta función. En este sentido, cabe señalar que si bien los sindicatos fueron un espacio de movilización clave en el marco de la matriz de relacionamiento entre el Estado y la sociedad de las décadas anteriores (en palabras de Garretón (2006), matriz estadocéntrica), la ruptura de esta matriz a partir de la década de 1980 y la explosión de nuevos movimientos y organizaciones no vinculados explícitamente con el mundo laboral y con las relaciones capitalistas de producción hizo que la estructura del FCES no respondiera a la nueva estructuración de la sociedad, con más presencia de organizaciones transversales, dejando fuera a numerosos sectores (ALOP, 2009; Garretón, 2006; Giacalone, 1999). Pero también dejó afuera a otras actoras y actores que sí estaban vinculados al mundo laboral pero no que eran ni empresas vinculadas con las cámaras empresariales ni sindicatos vinculados a las centrales sindicales (como las organizaciones campesinas o las cooperativas).

En relación con la exclusión de algunos actores y actoras, señala Rattón Sánchez (2005), que

cada Sección Nacional define su reglamento, organización y composición, lo cual redundaba en incoherencia entre las disposiciones de los reglamentos de cada una, potenciando la

⁴² Una de esas excepciones la constituyó la Federación Agraria Argentina, que participó en algunas instancias de las discusiones -tanto nacionales como regionales- en el ámbito del FCES.

disonancia en la participación. (...) El criterio de representación nacional limita la capacidad de representación, sobre todo para actores que tengan una actuación relevante en el nivel local o que deriven de alianzas regionales. Además, la representatividad nacional es un concepto bastante sensible (...) El criterio de representatividad nacional a partir del recorte realizado por cada Sección Nacional también puede favorecer la elitización de las representaciones, no siendo lo suficientemente flexible para el reconocimiento de nuevos actores con interés en participar del proceso de decisión regional (Rattón Sánchez, 2005, p. 9. Traducción del original del portugués realizada por D. Perrotta).

Ligado a ello, Ventura *et al* (2006) destacan la existencia de prácticas distorsivas, que no promueven la participación de aquellos actores y actoras que no participaban del proceso. Estos autores y autoras señalan que estas acciones suelen agravarse por “la posición de los actores ya incluidos que, para asegurar su permanencia y hegemonía, elevan los requerimientos que toda nueva organización debe cumplir para empezar a ser parte, o bloquean cualquier revisión crítica de los criterios de participación” (Ventura et al., 2006, p. 26).

A ello se suma las asimetrías entre los actores y actoras, tanto en cuestiones financieras como de capacidades técnicas, para dar lugar a esa participación (Ventura et al., 2006). Esas asimetrías no fueron respondidas en esta primera instancia por el bloque, como se analiza en los próximos capítulos.

En consecuencia, como señalan Tussie y Botto (2003) “lejos de influir sobre las decisiones de la agenda de negociación, la participación apenas logró aumentar las bases de legitimidad del proceso e incluir nuevos temas en las otrora agendas domésticas de los sindicatos” (Tussie & Botto, 2003, p. 128). De esta forma, la instalación del FCES no fue suficiente para revertir el déficit identificado en la institucionalidad formal del bloque.

En términos de las lógicas de funcionamiento informales del bloque, este déficit se vio agravado en tanto se difundió la estrategia de *lobby* como mecanismo de influencia en el rumbo de la región por parte grandes actores y actoras extra-estatales (en particular, vinculadas a la economía) (Rattón Sánchez, 2005). Es decir, en esta primera etapa de la integración mercosureña predominaron los canales informales para la expresión de las posturas de las actoras y los actores no gubernamentales sobre la región. Quienes pudieron aprovechar de una mejor manera esta estrategia –y, consecuentemente, las ventajas de la integración- resultaron ser aquellos actores y actoras más cercanos a los tomadores y las tomadoras de decisiones: el gran empresariado nacional, internacional o transnacional. Como señala Hirst (1996), estos actores y estas actoras no siempre necesitaban de los Estados para obtener ventajas de la construcción de la región. Sin embargo, esta política les permitió aprovechar la nueva experiencia regional para su crecimiento:

han sido los grupos económicos más fuertes de Argentina y Brasil los que más se han beneficiado de la creación del MERCOSUR en 1991 (...) las empresas transnacionales gozan de una autonomía que no necesita de una política de integración para adoptar estrategias de regionalización de sus acciones, mientras que los grandes grupos nacionales se muestran activos en la obtención de apoyo estatal para consolidar las ventajas que les brinda un mercado regional ampliado. Estos grupos luego de aceptar al MERCOSUR como 'un mal inevitable' han pasado a percibir la integración regional con sus vecinos como una oportunidad para aprender a utilizar estrategias empresariales competitivas. (Hirst, 1996)

Las instancias de representación político-gremiales, empresas más pequeñas y otras organizaciones de la sociedad civil, por el contrario, vieron reducida su capacidad de participación e influencia directas. Así, optaron por caminos alternativos (mucho menos eficaces en términos de incidencia⁴³ en el devenir del proceso), como la articulación a nivel regional con instancias de representación similares a las que tenían lugar en el ámbito nacional de los demás Estados Parte. La influencia de los sectores concentrados de la economía 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 y actoras sociales, cuyo peso era notablemente menor (Bizzozero, 2003; Giacalone, 1999; Hirst, 1996; Inchauspe & Perrotta, 2008; Jelin, 2001, 2003a).

En relación con ello, autores y autoras como Bizzozero y Grandi (1998) o Hirst (Hirst, 1996) han diseñado clasificaciones en las que ubican a los diferentes actores y actoras de la sociedad civil de acuerdo con su capacidad de participación o incidencia en el devenir durante la primera etapa del MERCOSUR, capacidad que se relaciona tanto con la existencia de canales formales como con los canales informales de diálogo entre estos actores o actoras y los tomadores o tomadoras de decisiones. Si bien sus categorizaciones difieren en algunos puntos, ambos estudios coinciden en colocar en un primer nivel de cercanía e influencia en el proceso de toma de decisión a actores y actoras vinculadas con el mundo empresarial y, más relegadas, a las organizaciones laborales, mientras que el resto de los actores y las actoras sociales aparecen en un segundo o tercer nivel. También Tussie y Botto (2003) manifiestan esta diferente capacidad de influencia de las y los diferentes actoras y actores en el ámbito gubernamental, ya sea que intervengan en el proceso de toma de decisión por canales formales o informales. En este sentido, destacan que los más privilegiados han sido las redes académicas y empresariales, que disponen de recursos necesarios para esta participación, como acceso a la información, recursos financieros, capacidades técnicas y la posibilidad de generar articulaciones horizontales y verticales con otros actores y actoras, recursos de los que carecen otro tipo de actoras y actores.

⁴³ Sobre el uso de los términos influencia e incidencia, ver capítulo 2.

De acuerdo con Bizzozero y Grandi (1998), el lugar que ocupan los actores y las actrices en este esquema está definido tanto por la estructura institucional adoptada por el modelo de integración como por los antecedentes de organización y sistema de acción de cada uno de estos actores y actrices. También para Hirst (Hirst, 1996) influyen las características económicas y políticas de los actores y las actrices y por, sobre todo, el formato institucional del propio proceso.

Esta limitación de la participación e influencia a unas pocas instancias estuvo en consonancia con la idea neoliberal –predominante en ese momento- de la necesidad de reducir a su mínima expresión la política en la región, en cuanto quienes tuvieron mayor capacidad de intervención e influencia en las decisiones que se tomaban en el plano regional resultaron ser actores y actrices del ámbito económico.

Ahora bien, llegados a este punto cabe preguntarse: ¿por qué se habla de déficit democrático? ¿Qué dificultades encierra esta carencia para la construcción de la región? El problema central del déficit democrático está dado por la imposibilidad del ejercicio de derechos civiles y políticos a nivel regional por parte de los actores y las actrices sociales y por el surgimiento de distorsiones en el intento de desarrollar modalidades y procedimientos democráticos a nivel global (Bizzozero, 2003). Además, al igual que muchos de los puntos señalados precedentemente, ello impacta en la legitimidad del bloque. Todo ello redundando en una elitización del proceso (Caetano et al., 2009), llevando no sólo a su pérdida de legitimidad política y social sino además a que los ciudadanos y las ciudadanas pierdan de vista que el MERCOSUR es también -tal como los Estados nacionales- un espacio político común y una arena de disputas (Vazquez, 2008).

10. Pero además, se advierte que este déficit democrático asume una dimensión mucho mayor al conjugarse con lo que Bizzozero y Grandi (1998) llaman *déficit social*. El déficit social refiere, por un lado, al proceso de pérdida de derechos sociales y económicos por parte de amplios sectores de la población, debido a los impactos de los programas de ajuste y de la globalización, ambos asociados al discurso legitimador del Consenso de Washington (Bizzozero, 2003). A ello se suma el desplazamiento del ámbito nacional al regional del tratamiento de temáticas que son relevantes para el desarrollo de los países de la región (Hirst, 1996). Este desplazamiento agrava el problema democrático advertido ya que la imposibilidad de participación en el ámbito regional determina la incapacidad de gran parte de los actores y las actrices sociales de formar parte de las discusiones en torno de esos tópicos y, en consecuencia, de influir en la construcción no sólo una región sino también una nación en consonancia con sus intereses y necesidades.

De las críticas señaladas se desprende como conclusión que la estructura institucional y las lógicas de funcionamiento creadas como resultado del POP pusieron límites al devenir del bloque y, consecuentemente, al desarrollo en los Estados Parte -en tanto los PIR constituyen una herramienta para alcanzarlo- en nuevos sentidos y dimensiones que abarcaran lo social, lo económico-productivo, lo cultural, etc. (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006; Vazquez, 2008; Vazquez & Perrotta, 2013). Inclusive, algunos autores y algunas autoras señalan que la institucionalidad creada limitó también la consecución de algunos objetivos explicitados en el TA, como el establecimiento de una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas (Caetano et al., 2009). Asimismo, puso límites claros a la participación de las actoras y los actores sociales en el bloque, que cuando existió fue concebida como capacidad de expresión de ideas pero no de injerencia directa en el proceso de toma de decisión.

Desde este punto de vista, las instancias diseñadas para la participación de actores y actoras sociales en el marco del MERCOSUR fueron escasas -sino nulas- y cuando existieron, no buscaron la influencia de los actores y las actoras en la construcción de políticas sino la mera expresión de sus posturas e intereses como modo de legitimar los espacios. Como contracara, sin embargo, la simple instalación del proceso de integración constituyó el puntapié para la articulación y la generación de sinergias entre los diversos actores y actoras sociales de los países de la región, por fuera de la institucionalidad formal, tanto en aquellas temáticas abordadas por el proceso como especialmente en las que habían sido dejadas a un lado (Vazquez & Perrotta, 2013). En este sentido, la creación del MERCOSUR no impactó solamente sobre aquellos tópicos que abordó directamente. Por el contrario, muchas temáticas no tratadas en el ámbito regional durante estos años (como por ejemplo la agricultura familiar) sufrieron el impacto -tanto positivo como negativo- de las políticas y decisiones emanadas del bloque. Si bien ello no se manifestó rápidamente en la estructura institucional del proceso, sí se cristalizó en algunos casos, como se analiza en los capítulos subsiguientes, en la generación de redes y otras instancias de encuentro extra-institucionales de las que participaban las actoras y los actores pertenecientes a cada uno de estos sectores afectados por la instalación del MERCOSUR y que fueron capaces de identificar a la región como un nuevo marco de acción posible (ALOP, 2009; Jelin, 2000, 2001, 2003a; Riella, 2002; Sikkink, 2003; Vazquez & Perrotta, 2013).

En parte como resultado de estas críticas, en conjunción con los cambios en la política nacional y regional, la institucionalidad del MERCOSUR y, por tanto, la situación respecto de la

participación de organizaciones y movimientos en el bloque se vio modificada a comienzos de la década del 2000, en el marco de lo que se ha dado en llamar “regionalismo post”.

1.4.2. La institucionalidad en el MERCOSUR post (2003-2012)

Las críticas que desde el inicio del proceso se realizaron a la institucionalidad del MERCOSUR se fueron profundizando y crecieron en importancia con el correr de los años. La crisis de estancamiento en la dimensión económica del proceso de integración resaltó aún más la importancia de los déficits señalados desde la academia, que fueron recogidos con más fuerza. En particular, fue la percepción acerca del déficit democrático del bloque la que despertó nuevas y mayores críticas, que se hicieron oír desde viejos y nuevos sectores de la academia y de la sociedad en general. A modo de ejemplo, cabe mencionar a la ALOP⁴⁴, quien en 2009 señaló la necesidad de que el MERCOSUR institucionalice “instancias de participación que conviertan a las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en protagonistas de la marcha de la integración” (ALOP, 2009, p. 59), destacando que

La heterogeneidad y complejidad de la sociedad civil de los países, con multiplicidad de actores con diferentes capacidades para enunciar sus voces y visiones, implica que un proceso de profundización democrática y participación ciudadana debe incluir ese pluralismo (ALOP, 2009, p. 59).

La reforma institucional, sin embargo, no constituyó durante estos años una preocupación sólo para la academia y la sociedad. Por el contrario, desde finales de la década de 1990 y, con más énfasis -y otros objetivos-, a comienzos de la década de 2000, este tópico comenzó a ser parte de diferentes esfuerzos institucionales emanados desde el propio bloque. Hacia finales de la década de 1990 se buscaba modificar la estructura institucional mercosureña, recogiendo los cambios ocurridos en estos primeros años, para actualizar el bloque a nuevas necesidades y, en especial, evitar la crisis que, se preveía, podía tener lugar (y que efectivamente ocurrió). Es por ello que los esfuerzos se concentraron en el programa de Relanzamiento del MERCOSUR para el año 2000, que implicó la revisión de varios aspectos del bloque, incluyendo su estructura institucional⁴⁵. Estos esfuerzos, no obstante, estuvieron orientados a fortalecer la dimensión

⁴⁴ La ALOP es una asociación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), compuesta por organizaciones de veinte países de América Latina y el Caribe. Fue creada en el año 1979 y constituye uno de los esfuerzos más duraderos de integración regional entre ONGD de la región. Entre sus finalidades se pueden mencionar: elaborar propuestas de desarrollo globales y sectoriales; promover la participación de las organizaciones en los procesos de desarrollo y desarrollar capacidad de diálogo y de concertación de las organizaciones de la sociedad civil en la región, en los foros de integración regionales y en los foros internacionales. (www.alop.com.mx Consultado: julio 2018)

⁴⁵ Para profundizar en este programa, ver las Decisiones CMC del año 2000. Este programa se prorrogó durante el año 2001, por medio de la Dec. CMC N°07/01.

comercial del proceso. La crisis en la que entró el bloque entre los años 2000 y 2001, sin embargo, dieron por tierra con estos esfuerzos, que fueron retomados, en un nuevo marco político-ideológico, a partir del año 2004. En esta nueva etapa, el objetivo de la reforma institucional se orientaba más a adecuar el MERCOSUR a las nuevas metas de la integración promovidas por los nuevos liderazgos políticos de la región. Así, el tópico de la reforma institucional pasó a formar parte de las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR e incluso se pensó en la posibilidad de un “Ouro Preto II” en el año 2004, al cumplirse diez años del Protocolo que dio forma definitiva a la institucionalidad del bloque (Caetano, 2009; Geneyro & Vazquez, 2006).

En esta etapa, fueron dos los espacios creados con este objetivo de alcanzar la reforma institucional: a. Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI) y b. la Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR (RANAIM, denominada en algunas ocasiones indistintamente como Grupo de Análisis Institucional del MERCOSUR – GAIM).

El primero de ellos fue el GANRI, creado en el año 2005 (Dec. CMC N°21/05). El objetivo de este espacio era analizar integralmente la estructura institucional del MERCOSUR y elaborar una propuesta de reforma antes del final del año 2006. Cabe señalar en este sentido que, luego de la firma del POP en 1994, la institucionalidad del MERCOSUR no se mantuvo inamovible, sino que existieron diferentes modificaciones (más grandes o más pequeñas) realizadas a través de diversas normativas para adecuar el bloque a las necesidades de cada momento. Ello implicaba la inexistencia de un solo documento que condensara la estructura institucional vigente. El GANRI, entonces, debía funcionar como el espacio donde se reconstruyera esta información, se la analizara y se proporcionaran propuestas de modificación. Asimismo, se esperaba que este órgano permitiera poner en marcha nuevos espacios institucionales que se iban creando, en particular a través de la reglamentación de la normativa que emanaban otros órganos⁴⁶. Incumplido el plazo original del GANRI, las Decisiones CMC N°29/06 y 56/07 prorrogaron su tarea hasta diciembre de 2007 y diciembre de 2009 respectivamente. Sin embargo, llegado este momento el GANRI aún no había elaborado ninguna propuesta de readecuación de la estructura institucional y sus demás tareas se fueron diluyendo hasta que el grupo quedó sin acciones concretas solicitadas (Caetano et al., 2009).

En 2010, este primer órgano fue reemplazado por la RANAIM/GAIM por medio de la Res. GMC N° 06/10. Este espacio, asesor del GMC, se creó con objetivos similares al GANRI:

⁴⁶ Como ejemplo en este sentido cabe destacar el pedido de reglamentación del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR. (Dec. CMC N°09/07 y N°17/07).

revisar la estructura institucional del MERCOSUR, perfeccionar los mecanismos de solución de controversias y el sistema normativo. La primera diferencia radica en que el CMC fue estableciendo su agenda periódicamente, a diferencia de lo ocurrido con el GANRI, que fue estableciendo su propia agenda en tanto avanzaba con la tarea encomendada. La segunda diferencia es que mucha de la normativa que, desde el 2010 hasta la actualidad ha sido sancionada para regular temas referidos a la institucionalidad del MERCOSUR, se referencia tanto en el GAIM como en el Grupo de Análisis Presupuestario (GAP)⁴⁷ tanto para determinar su existencia como sus atribuciones y reglas de funcionamiento⁴⁸. Hasta la actualidad, sin embargo, no se ha presentado ninguna propuesta unificada de reforma institucional total.

Ello no significa, no obstante, que la estructura institucional del MERCOSUR haya permanecido inalterada. Por el contrario, en esta segunda etapa también tuvieron lugar modificaciones a través de las cuales se ha intentado ir respondiendo a las críticas formuladas desde la etapa anterior. En este sentido, los déficits a los que mayor atención se prestó en estos años fueron el déficit democrático (y estrechamente vinculado con éste, el déficit social), el déficit de transparencia y el de *accountability*. Entre las reformas realizadas por estos años a la estructura institucional se destacan las siguientes:

1. Creación de la **Secretaría Técnica (ST)** (Dec. CMC 16/02; Res. GMC 01/03) y la definición de una nueva estructura organizativa para la misma (Dec. CMC 07/07). A partir del año 2003, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR fue transformada en ST, asumiendo con este cambio de denominación nuevas características y funciones ligadas a la asesoría técnica de los demás órganos del bloque, al resguardo de normativa y documentación y a la comunicación. De esta forma, se buscó no sólo incrementar la transparencia del proceso, sino además fortalecer el apoyo técnico y logístico de las diferentes reuniones que permiten el funcionamiento del bloque y, además, mejorar la comunicación de las políticas regionales a la sociedad de la región.
2. Creación de la **Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)** (Dec. CMC N°11/03). En el año 2003 se crea la CRPM, que constituye el primer espacio político del bloque integrado por representantes permanentes de cada uno de los Estados Parte. Además, a diferencia del resto de las instituciones del MERCOSUR, cuenta con un presidente o una presidenta que, si bien es una personalidad política destacada de uno de los Estados Parte,

⁴⁷ Cabe señalar que la Res. GMC 06/10 establece al análisis presupuestario como una de las funciones de la RANAIM. Sin embargo, desde el año 2014, el Grupo de Asuntos Presupuestarios (que se asienta sobre un grupo existente desde el año 2002 que versaba sobre una temática similar) es quien se encarga de esta tarea.

⁴⁸ Ello no sucede para el caso de los espacios dependientes del GMC o del CMC (que se rigen por normativa propia de cada uno de estos órganos) sino sólo para los órganos que no dependen directamente de estos espacios decisorios.

tiene como función ser la voz del bloque en su conjunto. A través de la creación de este espacio asesor del CMC, se intentó dotar de mayor continuidad y una lógica regional a las medidas adoptadas por el bloque.

3. Puesta en marcha del **Tribunal Permanente de Revisión (TPR)** (Dec. CMC N°26/04). En el año 2004 se pone en marcha el TPR, creado dos años antes por medio del Protocolo de Olivos (2002). A través de este espacio se buscan generar mecanismos para la solución de controversias -en particular comerciales- entre los Estados Parte. Más allá de sus fines en términos reales, la instalación de este espacio permite la participación de otros actores y actoras representantes del Estado diferentes a los poderes ejecutivos y crea instancias superiores a estos propios Estados para solucionar los conflictos, lo que aporta a reducir algunas de las críticas que se señalaron anteriormente.

4. **Creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Intendencias del MERCOSUR (FCCR)** (Dec. CMC N°41/04). Este Foro fue creado también con el objetivo de permitir la participación en el bloque de actores estatales diferentes a los Ejecutivos nacionales. En el caso de las ciudades y regiones, esta participación se veía como necesaria en tanto el espacio subnacional tomaba fuerza en el marco de la globalización, al tiempo que constituía (y constituye) un espacio cercano para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan asir de una manera más directa el PIR. De esta forma, se buscaba incrementar la legitimidad del proceso.

5. Creación del **Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)**. En el año 2004 (Dec. CMC N°45/04) fue creado este mecanismo financiero, destinado principalmente a reducir las asimetrías entre los Estados Parte del bloque. En 2005 fue puesto en marcha a través de la Dec. CMC N°18/05 y desde ese momento financia programas que buscan promover la convergencia estructural y la cohesión social y apoyar el funcionamiento del MERCOSUR. Este Fondo resultó una herramienta central en el proceso de búsqueda de reducción de las asimetrías -dado el particular mecanismo de recolección y utilización de los fondos disponibles-, pero también permitió al bloque poner en marcha políticas y proyectos para los cuales se requería financiamiento. De esta forma, el proceso logró adquirir una mayor visibilidad y alcanzar, en algunos casos, a las beneficiarias y beneficiarios directos de las políticas.

6. Creación del **Parlamento del MERCOSUR (Parlasur)** (Dec. CMC N° 49/04). Como se analizó previamente, tanto el TA como el POP daban lugar a la existencia de la CPC en tanto espacio donde se pudiera expresar la voz de actoras y actores estatales diferentes a los y las

representantes de los poderes ejecutivos. A partir del año 2007⁴⁹, esta instancia fue reemplazada por el Parlasur, con el objetivo de convertir a este espacio en un verdadero foro de representación de las diversas perspectivas políticas presentes en la sociedad, que permita además acercar más el proceso a la ciudadanía. Así, se espera que las y los miembros del Parlasur sean parlamentarios y parlamentarias electas directamente por el pueblo de los Estados Parte para ocupar funciones regionales (y no ya miembros de las cámaras legislativas de nivel nacional). Este proceso de instalación aún no ha culminado, sin embargo se han realizado numerosos avances en este sentido, como el establecimiento de una proporcionalidad ciudadana y la elección directa por parte de las ciudadanas los ciudadanos de la mayoría de los Estados Parte del bloque. Como críticas a esta institución se destaca fundamentalmente el carácter no-decisorio del órgano (Porcelli, 2009; Vazquez & Perrotta, 2013).

7. Creación de **Institutos, Grupos de Trabajo, Reuniones de Ministros, Reuniones especializadas** y otros espacios asesores para el abordaje de nuevas temáticas relevantes para la región y/o la participación de nuevos actores y actoras no estatales en la construcción del bloque⁵⁰. Como se analizó previamente, la asunción de nuevos liderazgos políticos en la región trajo consigo una modificación de los objetivos del bloque y, en línea con ello, de las dimensiones consideradas centrales para alcanzar el desarrollo y consolidar la democracia. En consecuencia, el proceso demandaba ahora la construcción de espacios institucionales donde estos nuevos tópicos pudieran ser abordados. Para ello, fueron creados diferentes tipos de nuevos espacios, cada uno con sus características particulares.

Para aquellas temáticas más amplias y relevantes para consolidar posturas comunes en torno de temáticas estructurantes para la región fueron creados institutos, como el Instituto Social (2007) o el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) (2009), que disponen de estructuras de funcionamiento permanentes y con una burocracia propia y estable. Para contar con una guía política en temáticas más específicas, que hacen al devenir más cotidiano del

⁴⁹ El Protocolo Constitutivo del Parlasur fue suscripto en el año 2005, luego de que en el año 2004 el CMC diera lugar a la conversión de la CPC en este nuevo espacio. Sin embargo, recién en mayo de 2007 que tiene lugar la sesión inaugural del Parlasur, luego de que todos los Estados Parte incorporaran esta normativa (www.palamentomercosur.org Consultado: julio 2018) Asimismo, los plazos y características de este Parlamento fueron modificados desde su creación hasta la actualidad a través de diversos instrumentos, entre los que se destacan la Disp. N°06/07 y N°01/14, sobre el reglamento interno y el Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR, del año 2009 (Porcelli, 2009).

⁵⁰ Cabe señalar que algunos de estos cambios se originaron hacia el final de la etapa definida como previa en términos analíticos. Sin embargo, puede considerarse que estos elementos, si bien quedan temporalmente fuera de la nueva etapa de proceso de integración, forman parte de ella en términos conceptuales e ideológicos. En este sentido, puede considerarse que el análisis de cada agenda define una periodización diferente acerca de las etapas por las que ha atravesado bloque.

bloque e influyen en la consecución de sus objetivos fueron creadas diversas Reuniones de Ministros y Altas Autoridades (RMAA). Estas RMAA asesoran al CMC (tienen carácter consultivo) y están coordinadas por representantes directos de los Ministerios afines a las temáticas que se abordan. Entre las RMAA creadas en los últimos años se destacan la de Desarrollo Social (2002), Medio Ambiente (2004), Ciencia, Tecnología e Innovación (2006) o Pueblos Indígenas (2014). Por último, para abordar nuevas temáticas que hacen al logro de los objetivos del bloque y que incluyen la participación de otros actores y otras actoras diferentes a los Ministros y Ministras del Poder Ejecutivo, como por ejemplo cuadros técnicos u organizaciones de la sociedad civil, fueron creadas una serie de RE. Es interesante detenerse en este último tipo de espacios ya que habilitan en su seno la participación de organizaciones y movimientos. Pero antes, es importante señalar que todos estos espacios (a excepción de los institutos) no son totalmente novedosos en el marco de la estructura institucional mercosureña. Por el contrario, tanto el TA como el POP y otras normativas emanadas del CMC y el GMC habilitan la existencia de Reuniones de Ministros, Subgrupos de Trabajo (SGT), RE y Grupos Ad Hoc como espacios que asesoran a las instituciones encargadas de la toma de decisiones para alcanzar más rápidamente los objetivos propuestos para el MERCOSUR. La novedad radica en que a partir del nuevo siglo, estos espacios se destinan a la atención de temáticas antes soslayadas del bloque -incorporando espacios y discusiones que en muchos casos ya existían por fuera del MERCOSUR formal- y asumen nuevas dinámicas particulares de funcionamiento, muchas veces más allá de las constricciones institucionales (González & Lagar, 2015), como se analiza en los capítulos subsiguientes para el caso de la Agricultura Familiar.

En relación con las RE, la primera normativa que establece su existencia es la Dec. CMC N°09/91, del año 1991. En los considerandos de esta decisión se hace referencia a los vacíos dejados por el TA, en particular al hecho de que, para alcanzar la constitución del Mercado Común, se hace necesario incluir el tratamiento de tópicos no previstos en este instrumento a la hora de diseñar los SGT. Estas temáticas no incluidas, además, puede requerir “modalidades operacionales diferentes a aquellas de los SGT, tanto en lo que se refiere al asunto del análisis como al carácter de los participantes y periodicidad de las reuniones”. Es por ello que se establece la posibilidad de que se creen RE, que dependerán del GMC. En la misma reunión de 1991 el CMC aprueba además el Reglamento interno del GMC (Dec. CMC N°04/91), que hace nuevamente referencia a las RE en su capítulo VI. Allí establece que este tipo de organismos serán *ad hoc*, es decir, que se extinguirán en tanto culmine la función para la que fueron creados. En la práctica, sin embargo, las RE funcionaron desde su creación como órganos permanentes.

En relación con su modo de funcionamiento, la Dec. CMC N°04/91 dispone que las RE serán coordinadas en forma alternada por representantes de los Estados Parte, siguiendo un estricto orden alfabético, y que emitirán recomendaciones para expresar las decisiones a las que lleguen por consenso. El capítulo VII del mismo reglamento hace referencia a la participación del sector privado en las instancias dependientes del GMC. Si bien el articulado no menciona explícitamente a las RE, cabe señalar que lo allí establecido ha operado de hecho para estos espacios. De esta forma, tal como señala el Art. 26, se cumplen sus actividades en dos etapas: una preparatoria y otra decisoria, pero es sólo en la primera donde se puede solicitar la participación de representantes del sector privado⁵¹, quedando la etapa decisoria reservada a los Estados Parte. En la etapa preparatoria, además, pueden desarrollarse seminarios para ampliar los temas a abordar en la etapa decisoria (Art. 27).

El POP recogió en su articulado esta experiencia, señalando como atribución del GMC la posibilidad de crear, modificar y suprimir órganos como las RE para el cumplimiento de sus objetivos (Art. 15 Inc. V). Asimismo, en el año 2000 el CMC reeditó la estructura del GMC (Dec. CMC N° 59/00), igualando en ese acto a las RE con los SGT en lo que refiere a su lógica de funcionamiento (etapas preparatoria y decisoria) y a la participación de los representantes del sector privado, situación que se daba de hecho.

La segunda etapa del proceso de integración traerá nuevos cambios para estos espacios. En particular, en el año 2012 se determina que la RE no son espacios *ad hoc* sino órganos permanentes, en los que se desarrollan políticas vinculadas al proceso de integración en áreas temáticas específicas, asistiendo al GMC en el cumplimiento de sus funciones (Dec. CMC N°12/12 Art. 5) Asimismo, se permite que las RE cuenten con una estructura interna, integrada por comisiones y subcomisiones (Art. 8).

Esta normativa, sin embargo, no impone nuevos parámetros para el funcionamiento de las RE sino más bien busca cristalizar una dinámica institucional consolidada. Lo hasta aquí explicitado acerca del funcionamiento de las RE se complementa con tres elementos adicionales. En primer lugar, al igual que sucede en los demás órganos del MERCOSUR (exceptuando al Parlamento), quienes participan de la RE (tanto de las actividades preparatorias como de las instancias decisorias, es decir, los Estados y también las organizaciones y movimientos) se organizan en Secciones Nacionales. Así, cada uno de ellos y ellas aportan a la reunión la mirada nacional de los procesos y temas que allí se discuten. Como se analiza en los próximos

⁵¹ Estos actores y actoras son convocados por cada país, con lo que las vinculaciones que se dan en el ámbito nacional resultan centrales para habilitar la participación en el ámbito regional, como se analiza en los capítulos subsiguientes.

capítulos, ello algunas veces va en contra de lo que sucede por fuera de la institucionalidad formal del bloque, donde muchas veces las actoras y los actores pueden articular posturas conjuntas más allá de su nacionalidad. Asimismo, como se señaló en el apartado anterior al analizar los déficits de la institucionalidad del bloque, este mecanismo hace que predomine la lógica nacional por sobre la regional. En segundo lugar, una cuestión importante pero muchas veces soslayada es la referida al financiamiento de estas actividades. Las RE -al igual que la mayoría de los órganos del MERCOSUR- no cuentan con financiamiento propio y estable para el desarrollo de sus actividades, sino que este depende en general de terceros actores y actoras (por ejemplo, organismos internacionales interesados en la temática de la RE) o de los propios Estados en ocasión de cada reunión. Ello pone en riesgo el sostenimiento de los proyectos y de las propias reuniones, dificultando a veces incluso la realización de las sesiones plenarias, lo que muchas veces termina resultando un freno a las acciones que se quieren emprender. Como contracara, el financiamiento internacional muchas veces dinamiza los espacios, generando incentivos a la participación. Por estas razones, en los últimos años diferentes RE han emprendido procesos de creación de fondos de financiamiento propios, que les permitan dar continuidad a las acciones. En tercer lugar, es dable mencionar la dinámica de funcionamiento de las RE con respecto a la participación de representantes de los movimientos y organizaciones. Si bien la normativa establece que esta participación sólo puede darse en etapas consultivas y pone un límite a la cantidad de representantes presentes en estos ámbitos, para el caso de algunas RE esta participación se ha extendido. De esta forma, no sólo no se respeta un límite prefijado de participantes (excepto en casos de escasos de financiamiento) sino que además, en algunas de ellas (como es el caso de la REAF, que se analiza en esta tesis) los y las representantes no-gubernamentales participan -con voz aunque no con voto- tanto de las instancias preparatorias como decisorias. Esto constituye un elemento destacado de las RE, que las diferencia de otras instancias dentro del MERCOSUR.

Hacia el final de esta etapa (luego del año 2012) fueron creadas otra serie de espacios institucionales con una relevancia central para dar respuestas a los déficits antes señalados. Entre ellos cabe mencionar: 1. la figura del Alto Representante General del MERCOSUR (Dec. CMC N°03/10), que tiene como tareas fortalecer las capacidades de producción de propuestas de políticas regionales en temas de interés; 2. la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social en el MERCOSUR; 3. El establecimiento de nuevas normativas ligadas a fortalecer el desarrollo de tareas conjuntas entre diferentes órganos del MERCOSUR (tendiente a reducir el déficit denominado “intergubernamentalismo radial” - Dec. CMC N°01/13), y a la rendición social de cuentas (Dec. CMC N°02/13 y N°04/13 - déficits de transparencia y

accountability); y 4. una nueva adecuación de la estructura dependiente del GMC, destinada a reorganizar los órganos consultivos del bloque frente al solapamiento de órganos y funciones. Estos cambios producidos en la institucionalidad formal durante esta segunda etapa no pudieron contrarrestar totalmente las deficiencias de la institucionalidad existente ya que no lograron modificar de plano la estructura institucional planteada en 1994 (Caetano, 2009; Caetano et al., 2009; Vazquez, 2006). Así, se siguió considerando que

“la realidad institucional y, fundamentalmente, política, del bloque, superó ampliamente la estructura orgánica de 1994 (...) no es acorde ni funcional con respecto a la etapa presente del proceso de integración y establece límites importantes para su profundización y democratización y para que el bloque devenga en instrumento de desarrollo y un espacio real de procesamiento y resolución de diferencias” (Caetano et al., 2009, p. 43).

Sin embargo, sí permitieron incorporar a la discusión regional temas y actores o actoras (sociales y políticas) que hasta el momento habían permanecido soslayados del MERCOSUR y, de esta forma, comenzar a transformar las relaciones previas e ir instalando en la región una cultura de la participación, la democracia y la transparencia que se ha ido sedimentando y profundizando con el paso del tiempo (González & Lagar, 2014; Lagar, 2012; Perrotta, 2012b, 2013a; Porcelli, 2009; Vazquez & Perrotta, 2013). En este sentido, si bien las nuevas instancias de participación no han promovido un cambio profundo acerca de qué significa participar, si han iniciado la discusión acerca de quiénes deben participar y cuál es la importancia de esta participación. En definitiva, esta nueva etapa se caracteriza por la profundización de las dinámicas democráticas, el aumento de la participación (en cantidad de espacios disponibles) y la inclusión de nuevas cuestiones en los mecanismos formales del bloque. Todo ello en un proceso general de cambio de mirada acerca de los objetivos del bloque, de la noción de desarrollo y de las dimensiones necesarias para alcanzarlo.

Ello, como se dijo, no implica un cambio radical en el bloque, sino que se da en el marco de una convivencia entre dos modelos (en este caso, dos modelos institucionales) en un mismo espacio. Es decir, la estructura creada y los avances logrados desde la década de 1990 no son eliminados, por lo que las características centrales que asumió el proceso en esa etapa permanecen. Sin embargo, la pervivencia de estas instituciones, espacios y dinámicas se conjuga con la aparición de nuevas instituciones, espacios y dinámicas que, si bien no se constituyen como centrales para el devenir del bloque, van adquiriendo fuerza en base a su permanencia y se profundizan cada vez más (Perrotta, 2012b, 2013a). En este contexto, algunos espacios diseñados para la participación de actores y actoras diferentes de los Estados (y sus ejecutivos) permanecen inalterados, mientras que otros nuevos se van creando en base a la

mirada de los nuevos liderazgos políticos de la región y a la mirada de las organizaciones y movimientos, que comienzan a percibir a la región como un nuevo marco de acción posible y actúan en consecuencia.

1.5. Conclusiones parciales

En este capítulo, primeramente se realizó un análisis de las categorías de región, integración regional y regionalismo para concluir con una propuesta que permita comprender cabalmente el proceso del MERCOSUR. Así, se propuso analizar estos conceptos desde marcos situados, acordes con las realidades políticas, culturales y sociales tanto de nuestro subcontinente como del proceso bajo análisis. Desde esta perspectiva, se consideró que las regiones son espacios socialmente definidos y políticamente construidos o negados, cuya delimitación puede estar atravesada por diversos factores (económicos, sociales, políticos, culturales y/o históricos) que contribuyan u obstaculizan el proceso (Hurrell, 1995b, 1995a). En términos políticos, las regiones pueden exhibir diferentes grados o categorías, que se vinculan con las actoras, los actores y las dimensiones involucradas en el proceso. En esta línea, siguiendo a Dabène (2009), la integración regional fue conceptualizada como un proceso eminentemente histórico y político de articulación en torno de ideas, objetivos y mecanismos comunes -que versan sobre diferentes dimensiones o tópicos- por parte de unidades políticas de diverso nivel (subnacionales, nacionales, transnacionales). A partir de estas definiciones se delimitaron los rasgos salientes de los PIR, que fueron definidos como arenas de acción en las que actúan necesariamente los Estados pero también lo hacen otros actores y actoras, en un proceso dinámico de discusión y consenso en torno de las metas, las ideas, los intereses, las motivaciones, los significados, las políticas que se persiguen desde y para la región en vinculación con diferentes dimensiones o temáticas posibles.

En este marco, en segundo término se analizó la estructura institucional diseñada por el MERCOSUR en sus diferentes etapas con el objetivo de reconocer los rasgos salientes del bloque en relación con la participación de actoras y actores sociales en su seno. Para ello, se partió de tres supuestos teóricos. El primero se vincula con desentrañar que las regiones y los PIR llevan implícita en su construcción la participación de representantes de los Estados pero también de sus ciudadanos y ciudadanas. El segundo, refiere a que las estructuras institucionales de un PIR no son un marco neutral sino un marco que refleja las orientaciones políticas de aquellos y aquellas que las diseñan. El tercero, que estas instituciones están históricamente determinadas, y por tanto, pueden mutar al igual que lo hacen los propios procesos.

En la primera etapa del MERCOSUR (1991-2003) la institucionalidad del bloque permitió una limitada participación a los actores y las actoras sociales en su seno, tanto en los espacios decisorios como en los consultivos. En el marco del regionalismo abierto, la estructura institucional fue diseñada mayormente entre los años 1991 (año de la firma del TA) y 1994 (año de la suscripción del POP). En todo este período, en los espacios diagramados al interior de esta estructura se cristalizó la orientación neoliberal y centrada en la dimensión económico-comercial que expresaban los Presidentes de los Estados Parte del bloque. Ello no significa que no hayan sido incorporadas en el proceso una numerosa cantidad de agendas: ello ocurrió, pero en el marco de instancias asesoras y no decisorias así como reuniones ministeriales que quedaron en posiciones periféricas. Al mismo tiempo, otras numerosas áreas fueron afectadas por las decisiones tomadas al interior del bloque, sin que los actores y las actoras en vinculación con ellas tuvieran injerencia en las decisiones adoptadas en el marco del MERCOSUR. Todo ello en correspondencia con la visión restrictiva (*schumpeteriana*) de la democracia que primaba tanto al interior de los Estados Parte como en el propio bloque, en la que sólo tomaban relevancia las reglas de la democracia (y no su contenido).

Durante la segunda etapa del bloque (2003-2012/2013), la búsqueda -y planificada- reforma institucional integral no fue alcanzada y los cambios realizados no tuvieron como resultado formal la inclusión de los actores y las actoras sociales en el proceso decisorio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el nuevo marco para el proceso de integración, que surge a partir del cambio de orientación política en la región, explicado en gran medida por el abandono de los postulados neoliberales como ideas rectoras de la política. Esta modificación a nivel nacional de los Estados repercutió -sin espacio a la duda- en el nivel regional, en el intento por materializar estos cambios en una mejora de la institucionalidad del bloque, que estaba prediseñada para responder a las necesidades del modelo político anterior. Ligado a ello, es necesario contemplar el cambio en la concepción de democracia sostenida en la región, desde una concepción de democracia de reglas a una democracia de libertad e igualdad.

De esta manera, los numerosos déficits identificados –resumidos en 9 puntos– en la institucionalidad del MERCOSUR durante sus primeros años de vida permanecieron -en mayor medida- inalterados, aunque fueron realizadas una mayor cantidad de acciones en este sentido. Estos cambios en el marco del proceso determinaron el surgimiento de una plétora de nuevos espacios institucionales que buscaron revertir -al menos en parte- los déficits identificados por la literatura especializada que elaboró recomendaciones para el sector político. Así, frente a déficits como la diplomacia presidencial, la concentración funcional y temporal de la toma de decisiones, el predominio de las lógicas nacionales, el intergubernamentalismo radial, la

fragmentación de agendas y la superposición de espacios no hubo cambios significativos. Sin embargo, otros déficits si tuvieron algún tipo de respuesta activa a través de la creación de nuevas instituciones. En particular, fue atendido el déficit social, al incluir numerosas áreas temáticas en la estructura del bloque, que implican el goce de más derechos por parte de los ciudadanos y las ciudadanas. En esta línea, algunas acciones (y lógicas de acción) en el marco de estos nuevos espacios tendieron a reducir los déficits de transparencia, *accountability* y democrático. Sin embargo, no fue realizada la reforma integral planificada. Es decir, estas modificaciones no influyeron, en general, en cambios a nivel de las lógicas y espacios de toma de decisión ni tampoco quedaron, en su totalidad, plasmadas en instrumentos jurídicos que obliguen al bloque a actuar en consonancia con ellos en el futuro.

Ello da como resultado una contradicción inmanente: la institucionalidad (y por lo tanto, las posibilidades del bloque y sus límites) continúa siendo la establecida bajo el regionalismo abierto pero las prácticas son las definidas en el marco del regionalismo *post* por los nuevos liderazgos que, por otro lado, no han logrado cristalizar institucionalmente su proyecto político. Así, la estructura institucional es cada vez más vasta y cada vez más estrecha al mismo tiempo. Ello se manifiesta con especial énfasis en el nivel de la participación de actores y actoras sociales. Mientras que las nuevas estructuras y dinámicas de acción (asociadas a los nuevos liderazgos de la región) han permitido que un mayor número de actoras y actores sociales forman parte del proceso de integración, ellos y ellas no lo hacen en instancias con capacidad de tomar decisiones, a lo que se suma que los instrumentos formales tampoco dan cuenta de esta participación en los ámbitos asesores. En lo que sigue, se busca profundizar en las características y dimensiones de esta contradicción, analizando el caso de la REAF.

Capítulo 2: La participación social en el MERCOSUR

La construcción de regiones y de procesos políticos internacionales y regionales, tal como fue presentado en el capítulo 1, no involucra sólo a los Estados nacionales. Por el contrario, cada vez con mayor fuerza, diferentes actoras y actores no estatales –empresarios y empresarias, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), organizaciones o movimientos sociales, instituciones varias, la ciudadanía en general- se ven interpelados por la instalación de estos procesos, tanto en las instancias previas, de creación de los bloques, como en su devenir y reconstrucción permanente (ALOP, 2009; Botto & Tussie, 2003; Gerónimo de Sierra, 2001; Jelin, 2001, 2003a; Kan, 2016; Tussie & Botto, 2003; Vazquez & Perrotta, 2013). Esta interpelación se expresa de diferentes formas. En algunos casos, es más bien informal o no estructurada, y se deriva del simple hecho de que el espacio regional sea visto o percibido por los diferentes actores y actoras como un espacio donde se dirimen temáticas de su interés y se debaten propuestas de políticas que afectan su cotidianeidad (Jelin, 2001, 2003a). En otros casos, la interpelación es más directa, formal y estructurada, como ha sido el caso de las organizaciones sindicales, tal como se analizó en el capítulo precedente para el caso del FCES del MERCOSUR o, para el caso de las Cumbres de las Américas, de las organizaciones ambientales (von Bülow, 2003), vinculadas a la educación (Gajardo, 2003) o relacionadas con los sistemas judiciales (Acuña & Alonso, 2003).

La caída del muro de Berlín, que significó la reconfiguración del escenario geopolítico mundial, sumada a la explosión de ONGs globales y nuevos movimientos sociales (en especial en Europa y Estados Unidos), implicó que gane centralidad la participación de actoras y actores diferentes de los Estados (con énfasis en las organizaciones sociales) en el ámbito de procesos políticos regionales y globales. Esta participación fue formalmente promovida por algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) o las diferentes agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que marcaron la importancia de generar espacios para la expresión de las actoras y los actores sociales en todos los procesos regionales y globales. Como señalan Tussie y Botto (2003), este mandato de la participación fue rápidamente adoptado, en especial por los PIR que se encontraban con críticas directas provenientes de diferentes ámbitos acerca de sus déficits en este sentido (Giacalone, 1999; Podestá, 1998). La explicación para esta rápida adopción, señalan Tussie y Botto (2003), podría estar dada por la

ambigüedad de significantes que abre el concepto ‘participación’. En concreto, por participación pueden interpretarse situaciones tan diversas como la participación ‘sustantiva’, que se traduce en la apertura de canales de influencia efectiva sobre las decisiones públicas, o la participación ‘adjetiva’ en la que el objetivo primordial de los

gobiernos es legitimar sus acciones a través del diálogo y el intercambio de información (Tussie & Botto, 2003, p. 31).

Además, las autoras señalan que estas diferentes situaciones con respecto a la participación suelen confundirse y homologarse, de forma tal que la participación adjetiva y la sustantiva se identifican totalmente.

En todo caso, la interpelación a la participación en los PIR -ya sea formal o informal- se tradujo en la búsqueda activa de los actores y las actoras por alcanzar algún grado de participación en el ámbito regional (Jelin, 2001, 2003a; Sikkink, 2003).

Esto habilita preguntarnos cuál ha sido el rol de las actoras y los actores sociales en la construcción y devenir de los PIR en nuestra región, con énfasis en las organizaciones y/o movimientos sociales, es decir, en las actoras y los actores sociales colectivos: ¿de qué formas se han visto interpelados e interpeladas por la aparición de bloques regionales?; ¿han sido sus realidades, necesidades, intereses y valores tomados en cuenta a la hora de la construcción de los PIR en nuestra región y, en consecuencia, en esa búsqueda del desarrollo para la región?; ¿ha sido importante su participación en la construcción y devenir de estos procesos?; ¿en qué sentidos se ha definido esa importancia?; ¿ha alcanzado esa participación los objetivos propuestos por los Estados a la hora de promoverla?; ¿se han logrado los objetivos de las organizaciones y movimientos al momento de tomar la decisión de participar?

En este capítulo se indaga en torno a las respuestas que desde la literatura especializada se han dado a estas preguntas, haciendo énfasis en el proceso más relevante para nuestro país y la región, por su trayectoria y densidad: el MERCOSUR. Para llevar adelante esta tarea se parte de considerar que en el análisis de la acción de los actores y las actoras sociales colectivas en el ámbito regional entran en juego dos dimensiones o elementos. Por un lado, las características de la estructura institucional⁵² que diseñan los Estados nacionales para conducir los PIR; es decir, las estructuras de oportunidad política (EOP) (Jelin, 2003a; Saguier, 2004; Sikkink, 2003; Tanaka, 1995) que se abren en estos ámbitos hacia la participación. Por el otro, las características y estrategias que asumen los propios actores y actoras, en tanto son capaces de advertir en el espacio regional un marco posible para su acción (Jelin, 2003a) y actuar en consecuencia (Sikkink, 2003). Tanto estas EOP en el PIR como las características y estrategias de las actoras y los actores son de suma relevancia, ya que determinan que estos actores y

⁵² Siguiendo a North (1990), se considera a las instituciones como las reglas de juego, las normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Estas normas puede ser tanto formales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos, procedimientos internos de determinadas organizaciones) como informales (valores y normas). En cualquiera de los casos, la función de las normas es establecer una estructura estable para la acción, reduciendo de esa forma la incertidumbre.

actoras tengan o no capacidad de participar y/o incidir⁵³ (Tussie & Botto, 2003) en los procesos de toma de decisión que tienen lugar en el ámbito regional (Korzeniewicz & Smith, 2003).

Interesa, entonces, analizar aquí estas dos cuestiones. Por un lado, la institucionalidad del MERCOSUR y la postura que se ha asumido desde el bloque frente a la participación de los actores y las actoras sociales en su seno. Por el otro, las características, posturas y estrategias que, frente a este nuevo marco de acción (Jelin, 2001, 2003a), han asumido las actoras y los actores sociales colectivos. Para ello, el presente capítulo se estructura en cuatro apartados.

En el primer apartado se exploran los significados del término participación social en el ámbito regional en general y en el MERCOSUR en particular, contemplando en ella no sólo las formas de la participación sino también los actores y actoras intervinientes y sus características, los objetivos de la participación y la vinculación entre la participación y la representación, entre otras cuestiones. Asimismo, se analiza cuáles son los mecanismos a través de los cuales se da esta participación en el marco de un PIR. Con ello se busca establecer definiciones que nos permitan analizar, posteriormente, los alcances de la participación en el ámbito regional.

En el segundo, se retoma lo analizado en el capítulo 1 en relación con la institucionalidad del MERCOSUR, para identificar las EOP que han sido diseñadas en el marco del bloque desde su creación hasta el año 2012. Como se mencionó, estas estructuras representan un elemento fundamental para poder dar cuenta del alcance de la participación en el ámbito regional. Es por ello que revisten una importancia central en el análisis que se conduce en esta tesis.

En el tercer apartado, se focaliza en los actores y las actoras sociales. Así, en primer lugar se reflexiona en torno de las características que adquieren estas actoras y estos actores como consecuencia de la ruptura, hacia la década de 1990, de la matriz sociopolítica (Garretón, 2006) que primaba en nuestra región. Para ello se retoma el concepto de *nuevos movimientos sociales* (Melucci, 1980; Slater, 1985, 1992; Tarrow, 1997; Touraine, 1988, 1999) con los aportes realizados para nuestra región por autores y autoras como Sousa Santos (1998), Svampa (2008, 2012, 2013) González, Marin, Sader, Svampa y Tapia (2010) y Giarraca (2002). En segundo lugar, se explora el concepto de *marco de acción* (Goffman, 1974; Jelin, 2000, 2001, 2003a) para dar cuenta de los nuevos modos de relacionamiento entre lo local y lo regional-global que se establecen a nivel de la acción colectiva y de las características que asumen las actoras y los actores en este nuevo escenario, que se suman a las definidas anteriormente. Por último, se explora someramente la relación entre las organizaciones y movimientos sociales y el

⁵³ Sin desconocer el amplio debate existente en torno de los significados de los términos “influencia” e “incidencia”, en esta tesis ambos serán utilizados indistintamente como intercambiables.

MERCOSUR, como base a partir de la cual se analizará la relación de los agricultores y las agricultoras familiares con el bloque.

Finalmente, se presenta una conclusión en la que se retoman los argumentos expuestos en el capítulo, sintetizando las respuestas a los planteos formulados.

2.1 Hacia una definición de la participación social en el MERCOSUR

La participación de actoras y actores colectivos diferentes de los Estados (denominada por los autores y las autoras especialistas como participación *social*) se ha vuelto en las últimas décadas un componente central de los PIR de nuestra región. Desde diferentes aristas conceptuales se considera que esta participación puede aportar mayor legitimidad, profundidad, sustento, solidez, efectividad y/o anclaje en la realidad a las políticas emanadas del ámbito regional (Bizzozero, 2003; Grandi & Bizzozero, 1998; Jelin, 2001, 2003b; Luna Pont, 2016; Pereira da Silva, 2012; Serbin, 2003). Incluso se afirma que la participación resulta un componente básico de los PIR ya que permite, por un lado, que los ciudadanos y las ciudadanas se apropien de estos procesos y, por el otro, que se atienda a la integración de sociedades, además de economías (Alemany & Leandro, 2006).

Como se mencionó, a partir de la década de 1990, el mandato de diversos organismos con peso político internacional que promovía la participación de actores y actoras sociales en los espacios internacionales motivó tanto a los bloques regionales como a otros diversos espacios de diálogo intergubernamentales a generar múltiples instancias de participación⁵⁴. En estas diferentes instancias, sin embargo, la participación presentaba disímiles alcances, sentidos y objetivos, lo que permite reconocer que el término no es unívoco.

Entonces, ¿qué significa participar en el ámbito regional?; ¿quiénes participan de estos espacios?; ¿qué alcance tiene esa participación en términos de influencia sobre las decisiones de política que se realizan en este ámbito? En estas tres preguntas se resumen algunos de los principales cuestionamientos que la academia se ha planteado en torno de la participación social en los PIR.

⁵⁴ En este sentido, se destaca la intervención de actores y actoras sociales en procesos que habilitan mecanismos formales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) o la UE y también en experiencias de América Latina y el Caribe, como el Pacto Andino o la CARICOM. En el caso de la UE, incluso desde la firma del Tratado de Roma en 1957 se habilitaron dos canales formales para la participación: el Comité Económico y Social Europeo (que sirvió de modelo para el FCES del MERCOSUR) y el Parlamento Europeo. Estos mecanismos se profundizaron hacia la década de 1980. La negociación del ALCA, sin embargo, constituyó un hito en este sentido, tal como señalan Tussie y Botto (xxx), no sólo por habilitar esta participación sino porque fue la primera experiencia en la que los canales de consulta se abrieron antes de la firma de los acuerdos y no después.

A nivel nacional, ello se reflejó en la apertura de espacios para dar lugar a esta participación. Como ejemplo, cabe señalar la creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) en el ámbito de la Cancillería Argentina.

La participación social es un fenómeno complejo y variante, que puede ser abordado a partir de diversas expresiones, definiciones y niveles de análisis. Así la participación social en el ámbito nacional significa referirse en cierta forma a una particular matriz sociopolítica o de relacionamiento entre los Estados y sus ciudadanos y ciudadanas (Garretón, 2006). Abordar la participación social en este sentido implica, necesariamente, hacer referencia a las tradiciones políticas y cívicas nacionales, a la cultura política local o incluso a las estructuras de desigualdad socioeconómica de cada Estado. Por este motivo, no es posible indicar la existencia de “modelos únicos y universales, ya que los proyectos políticos y culturales son muy distintos de acuerdo con los contextos, que son muy variados” (Milani, 2008, p. 561. Traducción propia del original en portugués).

Referir a participación social en el ámbito regional latinoamericano complejiza la ecuación en tanto, si bien los países de nuestra región comparten en gran medida sus tradiciones políticas y cívicas, e incluso sus características socioeconómicas, que se encuentran ancladas en un pasado y en un presente en muchos aspectos común, éstas presentan ciertos matices. Tanto estas características comunes como estos matices se expresan en el ámbito regional, dando forma a prácticas que, al mismo tiempo, se asemejan a y se diferencian de lo que ocurre al interior de los Estados nacionales. Por lo tanto, la participación social en el ámbito regional reviste ciertas particularidades que se desprenden tanto de las especificidades de los PIR, que los diferencian de los Estados nacionales, como de la relación de los ciudadanos y las ciudadanas con los PIR, relación que en general está mediada, justamente, por los Estados nacionales, pero no sólo por ellos⁵⁵.

Todo ello implica que el concepto de participación social en el ámbito regional presente ciertas diferencias con el término utilizado para definir unas prácticas similares en el ámbito nacional. Dicho de otra manera, el término participación social no significa exactamente lo mismo cuando se refiere al ámbito nacional o a los PIR. Ello exige un esfuerzo por encontrar una definición que nos permita abordar estas particularidades, tarea que se dificulta aún más cuando me propongo hallar y/o construir una definición que se encuentre anclada en la realidad de nuestra región en general y del PIR del MERCOSUR en particular.

La mayoría de los esfuerzos por definir la participación social (incluso en aquellos estudios dedicados a analizar la participación en instancias regionales) provienen del ámbito nacional.

⁵⁵ Como se analiza más adelante, y en línea con lo que señala Berrón González (2013), en muchos casos son instancias domésticas -nacionales, locales- las que buscan ordenar la participación en el ámbito regional o internacional. Sin embargo, también existen situaciones en las que son otros organismos (nacionales, regionales o internacionales) los que buscan apuntalar esa participación, o incluso instancias de los propios movimientos y organizaciones que dan lugar a esas prácticas.

Entre los esfuerzos por pensar la participación en el ámbito regional, se destacan en primer lugar los aportes de Tussie y Botto (2003), para quienes la participación es “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta -con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública.” (Tussie & Botto, 2003, p. 45). La definición que proponen las autoras es amplia y, por tanto, poco específica para abordar la participación en los PIR. No obstante, contribuyen a diferenciar la participación de otros posibles significados, especialmente, al reconocer los diferentes sentidos u objetivos que pueden dar a la participación quienes habilitan este tipo de espacios. En particular, refieren a las diferencias entre participación e incidencia o influencia: “participación no significa necesariamente ‘influencia’, sino la voluntad de influir y los recursos institucionales para lograrlo.” (Tussie & Botto, 2003, p. 45).

En línea con lo anterior, Alemany y Leandro (2006) también intentan diferenciar a la participación de otras actividades que se dan en el ámbito regional y en las que intervienen las organizaciones y movimientos sociales. Entre estas actividades distintas a la participación se mencionan: 1. la información, si bien esta actividad es condición necesaria para que exista participación; 2. el diálogo o debate, que es sólo una de las formas en que puede expresarse la participación; y 3. la consulta, ya sea formal o informal, que es una herramienta para promover la participación. En relación con este último punto, afirman:

Una visión más integral de la participación, es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales (Alemany & Leandro, 2006, p. 9).

Así, a diferencia de los autores y las autoras que se analizan a continuación, estas autoras conciben a la participación social como un mecanismo permanente -ya sea formal o informal-, compuesto de múltiples instancias y herramientas, que se enfoca en la influencia directa sobre el proceso de toma de decisiones. Esta definición carece de algunos elementos, como por ejemplo a través de qué mecanismos es posible la participación social, en qué espacios se produce o a quién(es) interpela. Asimismo, plantea una mirada de la participación social que parte desde otro punto de análisis: mientras la definición de Tussie y Botto (2003) se enfoca en los objetivos de la participación desde los Estados (o desde aquellos que habilitan la participación en el marco de los espacios regionales), Alemany y Leandro (2006) colocan su mirada en los sentidos de la participación para quienes participan, es decir, para los actores y las actoras sociales. Así, en esta tesis se argumenta que una definición acabada de la participación debe recoger ambos puntos de vista, siendo capaz de incorporar los elementos que

visibilizan en tanto resultan relevantes para pensar en una definición de participación para el PIR del MERCOSUR.

Un tercer aporte pertinente en los estudios sobre la participación en el ámbito de la integración regional es el de Rattón Sánchez (2007), quien afirma que

Los mecanismos de participación directa son aquellos que, complementariamente a los de la representación política, permiten a los interesados presentar sus posiciones e influir en el proceso decisorio de una determinada estructura política. En los organismos internacionales (compuestos por Estados), los mecanismos de participación directa son aquellos que admiten la participación de actores no-estatales, complementado la representación de la estructura burocrática de cada Estado (Rattón Sánchez, 2007, p. 50).

Esta definición habilita tres cuestiones relevantes para el análisis. En primer lugar, la idea de que la participación alude a la participación *directa* en los PIR, y no la participación mediada (por ejemplo, por partidos políticos). Este elemento mencionado en la definición se complementa con otro que la autora aborda a lo largo de sus desarrollos: la idea de representación y su vinculación con la participación. En este sentido, las palabras de Shell (1995) al referirse a la relación entre representación y participación en otro espacio regional, en este caso la OMC.

La OMC expresa las mismas tensiones discutidas en la literatura del republicanismo cívico entre el modelo de gobierno "representativo" tradicional, que en el contexto de la OMC depende de que los estados representen los intereses colectivos de sus ciudadanos, y el modelo "participativo" del republicanismo cívico, que busca expandir los procesos deliberativos a una amplia gama de partidos y grupos de interés para que "todos los intereses potencialmente afectados por [una acción tenga] oportunidades significativas para entablar un debate sobre la acción". (Shell, 1995, p. 915 citado en Rattón Sánchez, 2007, p. 48. Traducción propia del original en inglés)

Así, mientras que para Rattón Sánchez (2007) la idea de representación se vincula con prácticas y lógicas de acción de los gobiernos, la participación se relaciona con otro tipo de actores y actoras, de lugares de lo político, de prácticas y de lógicas de acción⁵⁶.

⁵⁶ Desde la ciencia política clásica, la idea de representación ha estado vinculada casi exclusivamente a la democracia y, particularmente, al momento electoral. La idea de representación se ha traducido así en prácticas concretas (elección de los gobernantes por parte de los gobernados, independencia de los gobernantes con respecto a los gobernados, libertad de la opinión pública y deliberación como instrumento para la decisión colectiva) que se van reacomodando y rearticulando de acuerdo con los diferentes tipos de gobierno representativo que se van sucediendo (parlamentarismo, democracia de partidos, democracia de lo público) (Manin, 1992). La ampliación de las prácticas democráticas han puesto en jaque este concepto de representación, demandando que exceda el momento electoral y que incluya nuevos temas, lugares y actores. Como señala Berdondini (2014), "la idea estándar de representación electoral con base territorial está cuestionada por una tensión entre sistemas basados en la elección de representantes y decisiones con tipos de representación más pluralizada (...) la representación se opone a la exclusión y la participación a la abstención, siendo necesario mejorar sus formas para hacerlas más abiertas, efectivas y justas como parte intrínseca y crucial de las instituciones democráticas." (Berdondini, 2014, pp. 45-46).

En segundo lugar, la autora destaca que la participación social se refiere siempre a actores y actoras no estatales, pero que complementan la presencia del Estado en los procesos. En este sentido, la participación es importante en el espacio regional, más no reemplaza a la presencia de los Estados y sus agentes burocráticos en la toma de decisión, sino que la complementa, aportando conocimiento experto sobre las diferentes cuestiones en debate a partir de la experiencia directa.

En tercer lugar, es relevante hacer foco en un concepto que suele ser soslayado al analizar estas formas de participación, ya sea en espacios locales o regionales: el concepto de interés. De acuerdo con Rattón Sánchez (2007), quienes participan son quienes tienen intereses (de diversa índole) sobre las cuestiones sometidas a debate para ser sujeto de políticas y es desde allí desde donde intentan presentar sus posiciones y demandas y, en consecuencia, influir en los procesos de toma de decisiones. Si bien es interesante rescatar este término (y tomarlo en consideración al referirse a la participación) no se debe minimizar que la participación no siempre está orientada por el cálculo estratégico. Por el contrario, y retomando aquí los aportes de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales, se afirma en esta investigación los intereses constituyen construcciones del mundo social en el que viven los actores y actores, es decir, contemplan las ideas, las normas, la cultura, la identidad y las construcciones sociales de estos individuos⁵⁷. Concomitante a la identificación de intereses, es menester resaltar un elemento adicional: la relación entre participación y *lobbies*. Para Rattón Sánchez (2007), el *lobby*, en tanto forma de influencia de las elites en la política externa de los Estados nacionales, no es un mecanismo de acción excluyente a la participación a través de otras estrategias. Incluso en muchas oportunidades, señala, los propios procesos regionales lo promueven. Sin embargo, esto ha llevado a diversos autores y autoras a calificar a los regímenes o espacios que sólo promueven -implícita o explícitamente- estrategias de *lobby* para la “participación” de “corporativistas” o “protocorporativistas” (Rattón Sánchez, 2007, p. 52)⁵⁸. En este punto, coincido en que si bien el *lobby* podría ser considerado una estrategia hacia la participación entendida exclusivamente como influencia en el proceso de toma de decisiones, como se analizó en el capítulo precedente para el caso del MERCOSUR, ha sido utilizada por un cierto grupo

⁵⁷ Sobre los debates en torno al Constructivismo Social en las Relaciones Internacionales así como la literatura específica que aborda movimientos sociales desde esta disciplina se pueden señalar los abordajes de Echart Muñoz (2008), Kaldor (2005), Tarrow (1996, 2005, 2011), Truyol y Serra (1993), Smith (1998) y Smith, Chatfield, & Pagnucco (1997), entre otros. Esta tesis, no obstante, utiliza herramental proveniente de la ciencia política, la sociología política y el campo de estudios de la integración regional latinoamericana.

⁵⁸ En muchos casos, además, las estrategias de *lobby* que buscan influir en el espacio regional se dirigen a actores presentes en el ámbito nacional -en tanto son ellos los que integran los PIR-. De esta forma, este tipo de estrategias no operan sobre la esfera que buscan influir (la regional), sino que su acción es indirecta (a través de las arenas nacionales).

de actoras y actores con un perfil que se aleja del de las organizaciones o movimientos sociales y que tienen una relación mucho más directa con los cuadros políticos nacionales clave. Además, las acciones de *lobby* suelen ser llevadas adelante por sujetos formados e informados permanentemente tanto en las características de los procesos como en su contenido -lo que, como se analiza en los capítulos subsiguientes, no siempre sucede para el caso de las organizaciones y movimientos sociales-, lo que los y las habilita a una expresión mucho más directa de los intereses en juego y a una influencia mucho mayor en la toma de decisiones.

En relación con las formas o mecanismos para la participación, el planteo de Rattón Sánchez (2005) es similar al de Alemany y Leandro (2006). Desde su perspectiva, son cuatro las formas de participación en el ámbito intergubernamental: información, consulta, cooperación y deliberación.

1. Información: el elemento más importante de esta forma de participación es que consiste en un proceso unilateral. El acceso a la información puede estar garantizado por el acceso público a los documentos, la difusión de los trabajos encaminados por los diversos órganos o incluso por el acceso presencial a las reuniones de cada uno de ellos. Asimismo, señala, el acceso incompleto a la información (ya sea porque se publica de forma incompleta o porque no se puede comprender la totalidad de la información pública) dificulta, además, la comprensión del contenido y, posiblemente, de sus consecuencias. Finalmente, señala que

Para completar el ciclo de la información con una forma de participación es preciso considerar la posibilidad de que la sociedad civil disponga de un mecanismo para comunicar a la arquitectura institucional sus posiciones y consideraciones sobre el bloque y sus actividades (caja de resonancia) (Rattón Sánchez, 2005, p. 10).

2. Consulta: es el mecanismo que se utiliza para acceder a información, con diversos objetivos, ya sea por cuestiones específicas de cada organización, para tener opiniones formadas e informadas y/o para adquirir saber técnico específico. A ello, agrega que

La realización de consultas debe partir de objetivos y reglas claras, y ser informada en un espacio razonable de tiempo (...) En un grado de mayor perfección, las consultas pueden incluir mecanismos de prestación de cuentas sobre la utilización y la aplicación de lo que fue presentado por los actores no estatales a los órganos (Rattón Sánchez, 2007, p. 10).

3. Cooperación: en este caso se suma a lo ya analizado una vinculación más permanente entre las diferentes actoras y actores que intervienen en los procesos.

4. Deliberación: este último mecanismo está restringido a los y las representantes de los Estados, vinculándose directamente con el derecho al voto.

Así, concluye Rattón Sánchez (2005), mientras que la información es requisito básico para cualquier forma de participación, la deliberación representa la síntesis de toda forma de participación. En esta investigación se destacan y retoman estos aportes, en tanto complementan la propuesta elaborada por Alemany y Leandro (2006).

En lo que respecta a los estudios que se enfocan en la participación en el MERCOSUR, se destaca en primer lugar el aporte de Caetano (2009), quien define a la participación como el

conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre recursos, decisiones o beneficios por parte de un grupo de personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de una comunidad u organización (Caetano, 2009, p. 19).

El principal elemento de la definición de Caetano (2009), en línea con lo expresado por Tussie y Botto (2003), es la *tendencia* de la participación a la influencia en las esferas de quienes toman las decisiones, más no la influencia como componente determinante de la participación. A diferencia de la definición elaborada por Tussie y Botto (2003), el autor no señala explícitamente como un determinante de la participación que las acciones encaminadas tengan como interlocutor a los Estados. Sin embargo, señala que quienes las llevan adelante tienen una menor capacidad de incidencia en el proceso de toma de decisiones.

El segundo elemento que se destaca es que para el autor la participación es siempre *organizada*. Es decir, por un lado, parte de acciones articuladas, con un mecanismo y un objetivo más o menos claro. Por el otro, en línea con ello, agrega que los sujetos que participan en el ámbito del MERCOSUR son “actores con algún grado de organicidad, que resulta un requisito indispensable tanto por las condiciones establecidas por el MERCOSUR como por la necesidad de permanencia, constancia en la acción” (Caetano, 2004, p. 20). En este sentido, la permanencia de actores y actoras pertenecientes a estos colectivos con capacidad de sostener acciones en el tiempo, pero también de dar un seguimiento a continuo a las agendas y mantenerse informados acerca del devenir del proceso de integración resulta para Caetano (2004, 2009) un requisito indispensable a la hora de pensar la participación en el MERCOSUR, elemento con el que se coincide, como se plantea a lo largo de este capítulo.

Otro aporte relevante es el de Ventura *et al* (2006), para quienes la participación se define como la “presencia directa de otros actores distintos de aquellos representados por la política externa de la burocracia estatal, siendo siempre complementaria a la participación política” (Ventura *et al.*, 2006, p. 16). En coincidencia con las definiciones que analicé anteriormente, la propuesta de Ventura y otros establece como característica central de la participación la acción directa. Asimismo, la diferencia de la representación y de la participación política, también en

consonancia con otras posturas presentadas. El aporte más interesante de estos autores, sin embargo, resulta la caracterización de las diferentes formas de participación que pueden darse al interior del PIR del MERCOSUR, entre las que señala la información, la consulta y la cooperación. Esta perspectiva se opone a la de Alemany y Leandro (2006), quienes como se analizó consideran que estos elementos suelen ser confundidos con la participación. Desde mi perspectiva, en línea con las propuestas de Alemany y Leandro (2006) y de Rattón Sánchez (2005), tanto la información como la consulta y la cooperación son elementos que coadyuvan a la participación pero no son de por sí o aisladamente participación.

Gráfico N° 2.1. De la información a la participación



Fuente: elaboración propia

Un último aporte relevante para pensar en la definición de participación en el PIR del MERCOSUR es el de Luna Pont (2016), que surge a partir de un trabajo de análisis encomendado por el propio MERCOSUR, en la figura de la UPS, en el año 2015. En este trabajo, la autora recoge varios elementos de las definiciones y aportes que analicé previamente y los aúna en la siguiente definición de participación social en el MERCOSUR:

conjunto de acciones llevadas a cabo por aquellos actores sociales organizados que en sus funciones no son representantes formales de la estructura estatal. La orientación de tales acciones puede abarcar un amplio espectro sin ser estas necesariamente excluyentes entre sí, y pueden consistir en actividades que van desde el ejercicio de control de las políticas públicas y servicios sociales previstos por el Estado, hasta el logro o acrecentamiento de la influencia en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Los objetivos subyacentes en toda acción de participación social aluden a la preservación o ampliación de los derechos políticos, individuales o sociales, condiciones de posibilidad

del ejercicio de la ciudadanía en sus múltiples dimensiones. Asimismo, la intencionalidad de la participación puede estar dirigida a las políticas públicas, los decisores públicos, los parlamentarios o a buscar aliados gubernamentales y de organizaciones. A su vez, la participación social en el MERCOSUR refiere en este estudio sólo al desempeño de los sujetos antes mencionados dentro de los espacios institucionales del proceso de integración. Tal desempeño transcurre tanto en formas previstas, institucionalizadas y normativizada, como en prácticas que van delineándose espontáneamente en el proceso (Luna Pont, 2016, p. 27).

Asimismo, siguiendo a Ventura y otros (2006), considera que tanto la información como la consulta y la cooperación son formas de participación, que pueden incluso darse simultáneamente, ya que “la participación social puede ocurrir en diversas etapas del proceso de formulación e implementación de políticas públicas” (Luna Pont, 2016, p. 27). Todas estas formas de participación pueden tener diferentes objetivos, como los ya mencionados, a los que suma:

a discutir los términos de la propia participación social o a demandar mayor participación, a su fortalecimiento, a la transformación normativa, a influir en la formulación de las políticas públicas, a su control y monitoreo, a influir en la configuración de planes estratégicos, entre tantos otros (Luna Pont, 2016, p. 27).

En cuanto a su temporalidad, considera que la participación social puede darse tanto en forma continua como en forma intermitente.

La definición de Luna Pont (2016) representa sin duda un salto cualitativo con respecto a las demás definiciones analizadas, ya que condensa una serie de elementos presentes de forma dispersa en las elaboraciones de otros autores y autoras. Sin embargo, resulta relevante presentar algunas consideraciones con respecto a sus afirmaciones.

La primera de ellas tiene que ver con los sujetos de la participación social. De forma coincidente con algunas de las autoras y autores ya analizados, Luna Pont (2016) considera que la participación social involucra a las acciones desarrolladas por actores y actoras sociales organizadas que, además, son diferentes a los representantes del Estado. En este sentido, las actoras y los actores sociales (organizaciones, movimientos) *participan* de los procesos regionales, mientras que los miembros del Estado, *representan* a sus ciudadanos y ciudadanas en estos mismos procesos.

La segunda se vincula con los objetivos de la participación. Para Luna Pont (2016), la participación social tiene un amplio abanico de orientaciones, objetos y objetivos. Estos abarcan desde el control de las políticas públicas emanadas del ámbito regional (tanto su diseño como su ejecución) y de los servicios sociales provistos por el Estado hasta un cambio en la influencia de los propios actores en el proceso de toma de decisiones. En primer lugar, cabe señalar que,

si bien se rescata como positiva su consideración de los múltiples objetivos que puede expresar la participación, algunos de los objetos que la autora señala para la participación social en el ámbito del MERCOSUR no se ajustan a la realidad del bloque: en tanto instancia intergubernamental, por ejemplo, el bloque no ejecuta (ni, en muchos casos, evalúa) las políticas públicas que contribuye a diseñar, ni tampoco provee de servicios sociales a los ciudadanos de la región: todas estas acciones son realizadas indirectamente a través de los Estados nacionales. Pero además, en segundo lugar, resulta complejo establecer el sentido de la participación sólo pensando en los objetivos de los actores y las actoras sociales cuando ésta resulta un proceso en el que intervienen -al menos-, dos tipos de actores y actoras: quienes participan y quienes son (o buscan ser) interpelados con esa participación. En otras palabras, la participación es un proceso de dos caras, en el que intervienen con objetivos (algunas veces encontrados y otras veces coincidentes) las actoras y actores sociales y los y las representantes del Estado, que habilitan -o no- mecanismos a instancias para esa participación. En este sentido, los resultados de la participación sólo pueden ser el corolario del debate y del consenso entre estos dos conjuntos de actoras y actores quienes, partiendo de diferentes intereses, ideas y valores acerca de la participación en el ámbito regional arriban a posturas comunes.

En línea con ello, la tercera consideración se relaciona con los interlocutores de la participación. Como se puede observar, la definición de Luna Pont (2016) menciona a diferentes posibles destinatarios de las acciones de estas actoras y actores colectivos, como las políticas públicas, las decisoras y los decisores públicos, los parlamentarios y las parlamentarias u otros y otras representantes gubernamentales o miembros de organizaciones. Si bien todos los actores y actoras mencionados son posibles destinatarios de las acciones de participación, cuando se piensa en la participación en el ámbito de la integración regional del MERCOSUR, el interlocutor final lo constituye el peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento⁵⁹, siendo posible además que las acciones emprendidas afecten de diversas formas a los miembros de otras organizaciones o de otros espacios regionales.

La cuarta consideración se vincula con los espacios en los que la autora piensa la participación. Como señala, en su trabajo sólo se aborda la participación en el seno de los espacios institucionales formales. Ello resulta adecuado para pensar la participación *en* el MERCOSUR. Sin embargo, invisibiliza en parte algunos interesantes procesos que se han dado por fuera de

⁵⁹ Esta expresión es retomada de Perrotta (2012b, 2013a). En esta expresión se contempla: 1. Que a nivel regional no existe un único actor (o conjunto de actores y actoras) que sea el responsable excluyente -en este caso, de la participación en el nivel regional-; y 2. que cada uno de los actores y actoras presentes en la particular estructura institucional diseñada para el bloque cuenta con diferentes capacidades y recursos que, además, no son constantes sino varían para cada temática o área.

esta institucionalidad desde el momento mismo de la creación del bloque (Jelin, 2003a; Vazquez & Perrotta, 2013) pero que, por un lado, han interpelado directamente al MERCOSUR y, por el otro, han llevado justamente a la creación de espacios para la participación dentro de su estructura institucional –es decir, han tenido una respuesta activa por parte de la región-. No tomar en cuenta estos procesos resulta en parte contradictorio con la concepción de que la participación puede tener como uno de sus objetivos intentar modificar las formas de participación.

La última consideración refiere a las actividades que engloba la participación. Como ya se señaló anteriormente, la autora se enmarca en la propuesta de Ventura *et al* (2006). No obstante, siguiendo a Alemany y Leandro (2006), los elementos mencionados por Ventura *et al* (2006) y por Luna Pont (2016) como actividades de participación, resultan elementos necesarios para la participación pero no son participación en el sentido en que aquí se intenta abordar.

Cuadro N° 2.1: Definiciones de participación social en el espacio regional e internacional

AUTORES Y AUTORAS	DEFINICIÓN	PERSPECTIVA QUE ADOPTA	ELEMENTOS DESTACADOS DEFINICIÓN	CRÍTICAS A LA DEFINICIÓN
TUSSIE Y BOTTO (2003)	Acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta -con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública. No significa 'influencia', sino voluntad de influir y recursos institucionales para lograrlo.	Desde los Estados	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estado como interlocutor ■ Múltiples objetivos posibles: participación sustantiva y adjetiva ■ Importancia de los recursos institucionales ■ La participación no se asocia al éxito 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Poco específica para abordar los PIR ■ Considera los objetivos de la participación sólo desde el punto de vista de los Estados
ALEMANY Y LEANDRO (2006)	Visión operativa. Los actores y las actoras de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones, es decir, de influencia en las definiciones de políticas regionales. Tanto la información como la consulta y la cooperación son elementos que coadyuvan a la participación pero no son de por sí o aisladamente participación.	Desde los actores y actoras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación como actividad permanente ■ Compuesta por múltiples actividades 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los objetivos de la participación sólo son considerados desde los actores y las actoras sociales ■ Influencia en la definición de las políticas regionales como único objetivo de la participación
RATTON SÁNCHEZ (2007)	Los mecanismos de participación directa son aquellos que, complementariamente a los de la representación política, permiten a los interesados presentar sus posiciones e influir en el proceso decisorio de una determinada estructura política.	Desde los actores y actoras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación como acción directa ■ Vínculo entre participación y representación ■ Noción de interés ■ Relación entre participación y lobby ■ Múltiples mecanismos de participación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los objetivos de la participación sólo son considerados desde los actores y las actoras sociales ■ Influencia en los procesos decisorios como único objetivo de la participación ■ Noción de interés
CAETANO (2004)	Conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre recursos, decisiones o beneficios por parte de un grupo de personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de una comunidad u organización.	Desde los actores y actoras	<ul style="list-style-type: none"> ■ La participación no se asocia al éxito ■ La participación es organizada ■ Múltiples objetivos posibles de la participación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ No define al interlocutor de la participación ■ Los objetivos de la participación sólo son considerados desde los actores y las actoras sociales
VENTURA (2006)	Presencia directa de otros actores distintos de aquellos representados por la política externa de la burocracia estatal, siendo siempre complementaria a la participación política.	-----	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación como acción directa ■ Vínculo entre participación y representación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diversidad de formas posibles de participación
LUNA PONT (2015)	Conjunto de acciones llevadas a cabo por aquellos actores sociales organizados que en sus funciones no son representantes formales de la estructura estatal. La orientación de tales acciones puede abarcar un amplio espectro sin ser estas necesariamente excluyentes entre sí (...). (Es el) desempeño de los sujetos antes mencionados dentro de los espacios institucionales del proceso de integración. (...) tanto en formas previstas, institucionalizadas y normativizadas, como en prácticas que van delineándose espontáneamente en el proceso.	Desde los actores y actoras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Idea de organización ■ Vínculo entre participación y representación ■ Múltiples objetivos de la participación ■ El MERCOSUR como interlocutor ■ Prácticas previstas o no en las normas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los objetivos de la participación sólo son considerados desde los actores y las actoras sociales ■ Algunos de los objetivos de la participación no se corresponden con la realidad del bloque ■ Definición poco clara respecto de los destinatarios y las destinatarias de la acción

Fuente: elaboración propia

A partir de las definiciones analizadas, los elementos que se destacan y las críticas que se realizan, propongo que la participación social en el PIR regional del MERCOSUR puede ser abordada como la acción de grupos con algún grado de organicidad y capacidad para dar seguimiento a las agendas del PIR del MERCOSUR, integrados por miembros diferentes a los y las representantes de los Estados que operan en esa órbita, que intentan, de forma directa, con o sin éxito, presentar sus posiciones (intereses, valores, ideas) e incidir sobre alguna/s de la/s agenda/s regional/es, tanto en lo que respecta a su existencia y devenir como a las medidas que la integran. El interlocutor de estas acciones es el peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento, a través de las instancias formales que para ello habilita y/o de aquellos y aquellas que forman parte del PIR en representación de los Estados. La participación social, sin embargo, sólo es posible en tanto aquellos y aquellos a los y las que se interpela sean realmente interlocutores o interlocutoras, es decir, respondan activamente a las acciones emprendidas por aquellos grupos. La participación puede tener diferentes objetivos, tanto para los actores y las actoras colectivas que participan como para los PIR que dan lugar a esa participación de diferentes maneras y con diversos alcances. Desde el punto de vista de los Estados, la participación puede tener objetivos que van desde un simple mecanismo para la legitimación de los procesos regionales (lo que Tussie y Botto (2003) llaman “participación adjetiva”) hasta una herramienta para alcanzar una influencia real en los procesos de toma de decisión (o “participación sustantiva”), atravesando múltiples objetivos intermedios posibles. Desde el punto de vista de los actores y las actoras, puede perseguir diversos objetivos que se vinculan con la presentación de sus intereses para incidir -de diversas formas- en las agendas y procesos de toma de decisiones. En este sentido, puede abarcar tanto cuestiones temáticas como cuestiones relativas a las relaciones de poder entre los y las representantes de los Estados y los y las miembros de organizaciones, lo que implica tanto buscar sostener como modificar esas relaciones. Desde el punto de vista de los actores y actoras, entonces, la participación para sostener también puede ocupar un amplio espectro entre la participación sustantiva y la participación adjetiva. Estos múltiples objetivos -tanto para los Estados como para las actoras y los actores- no son excluyentes entre sí, en el sentido de que la participación puede darse en la prosecución de más de un objetivo. Asimismo, no es posible trazar una escala ascendente en términos de validez o importancia entre unos y otros, aunque si es posible trazar una escala ascendente en términos de acumulación. Es decir, se considera que aquellas acciones a través de las que se persiguen objetivos más ligados a una participación sustantiva incluyen indefectiblemente algunos objetivos vinculados, al mismo tiempo, con una participación adjetiva. La participación se nutre de diferentes actividades, como la información, la consulta

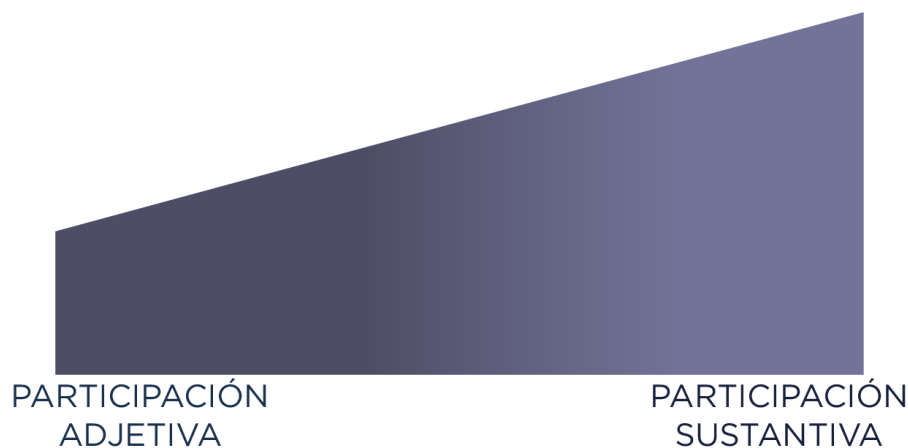
o el debate, entre otras; actividades que de forma aislada no constituyen verdaderos espacios de participación, pero sí lo hacen si se conforman como mecanismos articulados y permanentes.

Gráfico N° 2.2. La participación social en el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 2.3. De la participación adjetiva a la participación sustantiva: los objetivos de la participación social en el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, mientras que el significado de la palabra participación puede establecerse, una definición más acabada de quiénes pueden participar efectivamente o qué alcance tiene la participación depende de otros factores -las otras dos grandes cuestiones que ha abordado la academia en torno de la participación-, como se ha establecido en la introducción a este

capítulo. En algunos momentos y espacios, quienes participan representan a un núcleo muy pequeño de personas, mientras que en otros, la posibilidad de participación se extiende hacia la mayor parte de la sociedad. Asimismo, mientras que en algunas épocas y regiones la participación se ha erigido simplemente como la garantía del control democrático sobre los procesos (Milani, 2008), en otros momentos y regiones se ha instalado como una forma para elaborar políticas más acordes a las necesidades y realidades de los y las ciudadanos y ciudadanas. Estas dos preguntas son las que se abordan en los próximos dos apartados para el caso del MERCOSUR.

2.2. Estructuras regionales de oportunidad política para la participación social

La participación de los actores y las actoras sociales colectivas en el ámbito regional, con las características y dimensiones que fueron definidas, sólo es posible en tanto quien busca ser interpelado o interpelada con las acciones que se emprenden responda activamente a esas acciones, es decir, sea un verdadero interlocutor o una verdadera interlocutora. En este sentido, como señalan Jelin (2003a) y Sikkink (2003) entre otros, las estructuras de oportunidad política (EOP) que se diseñan en el ámbito de la institucionalidad de los PIR para dar lugar a esa participación (que denomino estructuras regionales de oportunidad política – EROP) resultan centrales para poder comprender sus alcances. Como señala Saguier (2004), el concepto de estructura de oportunidad política es eminentemente estado-céntrico y occidental, en tanto fue concebido para explicar la acción social en la política doméstica de las democracias de los países industrializados de occidente. Sin embargo, resalta este autor, resulta interesante repensarlo a la luz de los procesos transfronterizos (regionales, globales) existentes y que encuentran en la participación social un componente cada vez más central en su constitución. Se entiende por EROP a las dimensiones congruentes del entorno político (en este caso, regional⁶⁰) que ofrecen incentivos para la participación de las actoras y los actores sociales al afectar sus expectativas de éxito o fracaso (Tarrow, citado en Sikkink, (2003)). Siguiendo los aportes teóricos de Sikkink (2003), se observa que las EROP pueden ser tanto permanentes como transitorias; formales -como por ejemplo aquellas que se materializan en espacios institucionales diseñados específicamente para la participación de actores y actoras sociales-, o

⁶⁰ Si bien, siguiendo a autores como Vazquez (2006), Caetano *et al* (2009), Perrotta (2010a, 2012b, 2013a), Vazquez y Perrotta (2013), entre otros, reconozco que las acciones, decisiones, estructuras, etc. que se dan en el ámbito regional se encuentran en estrecha relación (y se influyen mutuamente) con aquellas que se dan en el ámbito nacional de los países que forman parte del PIR, en este trabajo se realiza un corte analítico para abordar sólo aquellas EOP que se expresan en el ámbito regional, tanto por razones de espacio como porque analizar más de una escala agregar una nueva complejidad analítica al problema que aquí se busca abordar.

informales –resultado de las consecuencias (positivas o negativas) del proceso de integración sobre las actoras y los actores- (Sikkink, 2003). Entre los elementos pasibles de análisis al estudiar las EROP se encuentran la apertura o cerrazón del acceso al poder para la ciudadanía en general, las alianzas que operan en la arena política (tanto aquellas de las que los actores y las actoras sociales forman parte como las que se dan exclusivamente entre las élites y los partidos de gobierno) (Sikkink, 2003) y, para el caso particular de nuestra región, el apoyo financiero a esta participación (Hochstetler, 2003). Otros autores, como Saguier (2004) consideran también como elemento constitutivo de la estructuras de oportunidad política las percepciones y expectativas de los actores y las actoras sociales en torno de la capacidad de transformación social que ofrecen estas estructuras. Es decir, para Saguier (2004), las percepciones y expectativas de cambio social que poseen las actoras y los actores involucrados en los procesos políticos regionales son constitutivas de las estructuras de oportunidad política en las cuales estos actores operan. Considero que estas percepciones y expectativas no son *per se* elementos constitutivos o determinantes para que *existan* las estructuras de oportunidad política. Sin embargo, como se analiza más adelante, sí son centrales para que estas estructuras *sean utilizadas* por los actores y las actoras sociales, es decir, para que sean realmente percibidas como estructuras de oportunidad política, en las que se abordan problemáticas vinculadas con las problemáticas locales de los actores y las actoras sociales y en las que pueden encontrar respuestas significativas a sus demandas. Y, en especial, estas expectativas son centrales para que su participación en el ámbito regional sea continuada en el tiempo.

En línea con esta la afirmación de Saguier (2004), no obstante, es relevante señalar que los incentivos a la participación que los actores y las actoras estatales crean y que las actoras y los actores sociales identifican y aprovechan no son siempre los únicos disponibles, sino que es posible que la capacidad de agencia de estos actores y actoras sociales les permita dar forma a otras EROP aún no existentes, o incluso llegar a la formalización de EROP informales. En este sentido, las acciones emprendidas por las actoras y los actores sociales son centrales para comprender el devenir de las EOP que se generan en el marco de los PIR (Keck & Sikkink, 1998; Saguier, 2004).

Analizar la peculiar institucionalidad que se dio el PIR del MERCOSUR en sus diferentes etapas nos permite reconocer cuáles fueron las EROP formales (y sus características) que se diseñaron para permitir la participación de los actores y las actoras sociales en el seno del bloque. La relevancia central de estas EROP para el estudio que se lleva adelante es que ellas determinan -en parte- la capacidad de participación e influencia (Tussie & Botto, 2003) de las actoras y los actores sociales en el proceso de toma de decisión al interior del MERCOSUR.

Retomando lo analizando en el capítulo 1, se observa que durante la primera etapa del MERCOSUR (1991-2003) fueron creados unos pocos espacios institucionales en los que se dio lugar a la participación de actoras y actores sociales, es decir, unas pocas EROP formales. En estas EROP, la participación en el ámbito del bloque estuvo limitada. En primer lugar, porque no todos los actores y las actoras eran convocados y convocadas a participar en el espacio regional. Así, como se mencionó, la convocatoria estuvo centrada en los actores y actoras en relación con el mundo del trabajo (sindical) y se soslayaron otras actoras y otros actores, a pesar de que sus áreas de incumbencia se veían afectadas por el proceso. En segundo lugar, cuando existieron, estas instancias institucionales no constituían eslabones del proceso decisorio sino que revestían carácter asesor. En tercer lugar, estas EROP eran parte de una estructura institucional caracterizada por la falta de transparencia, la debilidad en los procesos de *accountability* y el predominio de las lógicas nacionales, entre otros déficits. Sin embargo, en este marco, una multiplicidad de EROP informales fueron habilitadas por los actores y las actoras sociales, en tanto se generaron espacios de encuentro y acción por fuera de la estructura institucional formal del bloque.

La nueva etapa de la integración (2003-2012/2013) permitió que muchas de estas EROP informales, diseñadas por las actoras y los actores sociales, se formalizaran, en algunos casos (como en el de los agricultores familiares, que se aborda en esta investigación) a partir de la acción de estos actores y estas actoras. Es decir, en este nuevo contexto, algunas EROP formales para la participación de actores y actoras diferentes de los Estados (y sus ejecutivos) permanecieron inalteradas, mientras que otras nuevas se fueron creando en base a la mirada de los nuevos líderes políticos de la región y a la mirada de las organizaciones y movimientos, que percibían a la región como un nuevo marco de acción posible y actuaban en consecuencia. Así, surgió una multiplicidad de nuevas agendas, que cristalizaron en la creación de espacios institucionales bajo diferentes formas (institutos, RE, unidades, entre otras), es decir, en nuevas EROP formales. Estas instituciones estuvieron acompañadas, además, por otro elemento que, para nuestra región, constituye una EROP central: el financiamiento a la participación, tanto por parte del bloque como por parte de otros actores y otras actoras regionales e internacionales. Estas EROP formales también presentaron limitaciones a la participación, en tanto tampoco fueron diseñadas con capacidad decisoria. Sin embargo, como se analizó, a su interior se establecieron nuevas dinámicas de trabajo y acción al interior del bloque regional que permitieron consolidar estos espacios de participación.

2.3 Los actores y las actoras sociales frente al MERCOSUR: la región como marco de acción

El análisis de la participación de los actores y las actoras sociales en el proceso de construcción de la región exige detenerse en las EROP que crean los bloques pero también en las características de los actores y las actoras sociales, en sus posturas frente a la integración y en las estrategias que diseñan para vincularse con estos espacios. Como señala Saguier, “ninguna condición objetiva es suficiente para determinar y explicar la emergencia de la movilización social” (Saguier, 2004, p. 6. Traducción propia del original en inglés). Aunque las estructuras de oportunidad política otorgan una serie de condiciones favorables a la acción política, las percepciones y expectativas de los actores resultan elementos centrales en la emergencia de la participación. Como se mencionó precedentemente, la participación es un fenómeno dialógico, que exige un espacio que la habilite pero también actoras y actores que efectivamente participen en él. En este apartado se pondrá la mirada en este segundo conjunto: las actoras y los actores sociales colectivos (organizaciones y movimientos), para explorar cuáles han sido las posturas y estrategias que han desplegado frente al PIR del MERCOSUR. Este análisis se compone de tres elementos: cuáles son las características de estos actores y estas actoras en el contexto posdictatorial en América Latina, cuáles han sido sus posicionamientos frente a los PIR en general y al MERCOSUR en particular y qué tipo de estrategias han diseñado para su vínculo con este tipo de espacios.

2.3.1. La acción social colectiva en el marco de una nueva matriz sociopolítica

Para poder analizar la vinculación de las organizaciones y movimientos con los PIR es necesario, en primer lugar, reconocer las principales características de estas actoras y estos actores, que asumieron nuevas formas en la región luego de finalizadas las dictaduras cívico-militares, en la década de 1980. En los países de América Latina, esta década fue una época de multiplicación de espacios para la acción colectiva. La recuperación de la democracia impulsó a los actores y las actoras sociales en una búsqueda por recuperar sus derechos políticos y reivindicar, al mismo tiempo, nuevos derechos económicos y sociales (Bizzozero, 2003; Grandi & Bizzozero, 1998; Quiroga, 1996; Serbin, 2003). El escenario para la acción, sin embargo, era diferente de aquel que precedió a las dictaduras.

En este sentido, señala Tapia (2008), cada sociedad, en cada país y momento histórico, define sus propios *lugares de la política*, es decir, aquellos espacios donde la política, en tanto elemento de producción y reproducción del orden social, se erige como práctica legítima y

reconocida (Tapia, 2008). Estos lugares de la política se expresan en lo que señala Garretón (2006), denomina *matriz sociopolítica o de construcción de la sociedad*. Es decir, un particular juego de interacciones entre a) su Estado, en tanto mecanismo de unión y dirección política; b) su sistema de representación, como espacio en el que convergen y se expresan las demandas de los actores y las actoras sociales individuales y colectivas. En los sistemas democráticos, este papel es encarnado por los partidos políticos; y c) su sociedad civil⁶¹. Si bien las matrices sociopolíticas se diferencian de un país al otro, por períodos históricos es posible encontrar puntos de contacto que llevan a que, para un determinado grupo de países, se pueda hablar del predominio de una determinada matriz sociopolítica.

Desde los años 1930 y hasta fines de los años 1970 o principios de los 1980 (dependiendo el período histórico de la realidad del país al que nos estemos refiriendo) los países de América Latina fueron protagonistas de lo que Cavarozzi (1991) ha dado en llamar Matriz Estado Céntrica (MEC)⁶². La MEC se basó en dos mecanismos complementarios: 1) fuerte presencia del Estado en la economía, en calidad de instrumento para el control de los precios y de los intercambios, tanto en el mercado de bienes como en el de trabajo; 2) aparición y/o fortalecimiento de actoras y actores sociales colectivos como participantes con legitimidad y reconocimiento en la escena política (en los lugares de la política). En el ámbito de la MEC, el Estado se colocó a sí mismo como sujeto referencial -destinatario pero también organizador- de toda acción colectiva (Cavarozzi, 1991; Garretón, 2006). Así, estos actores y actoras estaban reguladas activamente por el Estado (articulado en torno de diferentes agencias gubernamentales), que intervino distribuyendo recursos de diferente tipo. Pero a su vez, esta situación implicó que la toma de decisiones del Estado y sus instituciones se viera fuertemente influida por las demandas de las actoras y los actores sociales. Las actoras y los actores sociales colectivos, por su parte, se organizaron en torno de un Movimiento Social Central (también llamado Movimiento Nacional Popular), rol en general desempeñado por las organizaciones

⁶¹ A esta tríada Cavarozzi (1991) agrega un concepto más, que se puede ubicar como parte de la base social a la que refiere Garretón (2006): la economía. Si se considera que las características que adquiere en cada sociedad el plano económico (y los cambios que allí tienen lugar) ejercen una incidencia directa sobre la configuración de la sociedad civil y sus actores y actoras, en especial condicionando las formas que adquieren los movimientos sociales y, en algunos casos, los contenidos de sus reclamos, este elemento no quedaría por fuera de la concepción descripta con Garretón.

⁶² El estudio que da pie al concepto de Matriz Estado Céntrica -el de Cavarozzi (1991)- se basa en un número acotado de casos, a saber: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Sin embargo, sus conclusiones y las de sus sucesores abren la posibilidad de que éstas sean extendidas -aunque con matices- al resto de los países de la región. Indistintamente, Garretón también denomina a la MEC como matriz clásica, político-céntrica o nacional-popular, pero refiere al mismo concepto concebido por Cavarozzi (Garretón, 2006).

sindicales-obreras⁶³. Este Movimiento Social Central, que abarcaba los reclamos y demandas del resto de las actoras y los actores sociales colectivos, se estructuró en torno a la lucha por el cambio social global, donde se incluían mayormente problemáticas ligadas al mundo de la economía y del trabajo. La movilización social o acción colectiva se organizó en torno de cuatro ejes o dimensiones, que se concebían como inseparables: el desarrollo, la modernización, la integración social y la autonomía nacional (Garretón, 2006).

Hacia fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, sin embargo, este escenario comenzó a desaparecer. Mientras que, por un lado, el Estado dejaba de tener un rol activo, interventor y de centro de referencia (tanto en el plano económico como en el social), por el otro, las actoras colectivas y los actores colectivos perdían tanto su fuerza como el rol adquirido. El surgimiento de nuevas lógicas económicas, ligadas al neoliberalismo como ideología hegemónica y, en su seno, al desmembramiento de las estructuras clásicas de producción –con la consecuente disminución de la mano de obra que se empleaba en estas tareas-, influyó notablemente en la desarticulación de los movimientos sociales clásicos. También cumplieron un rol importante los cambios políticos, en especial los gobiernos dictatoriales, que con su apelación al orden y su discurso antiestatista desarticulaban todo espacio de movilización social que, consideraban, podía ser un foco para la implantación del comunismo (Cavarozzi, 1991). De esta forma, quedaron sin referente y sin canal de vinculación las actoras y los actores colectivos que habían logrado aglutinarse durante los años previos. Esta ausencia determinó, a su vez, que la acción de las organizaciones comenzara a deslegitimarse, tanto por parte de la sociedad como desde el propio ámbito político, desoyéndose sus reclamos y demandas e imponiéndose nuevos caminos a la participación. Como señala Riella (2002),

En estas sociedades donde la primacía del mercado como regulador de la vida económica y social es indiscutida, comienza a generarse entre las élites dirigentes y en la mayoría del elenco político una desvalorización de las organizaciones corporativas, de las asociaciones de interés y, en general, del rol de la acción colectiva en la vida política, económica y social de los países de la región (...) Frente a estas líneas de acción de los gobiernos democráticos que sucedieron a los regímenes militares en la región se generó una práctica sistemática de desconocimiento de los agentes corporativos y de las asociaciones de interés durante toda la década del 90. Se inició así un proceso de desactivación de las organizaciones, imponiéndose acciones de presión más puntuales y particularistas que serán favorables al modo de *lobby* de las grandes empresas, especialmente de las transnacionales (Riella, 2002, p. 77).

⁶³ En muchos de los países de la región, como Argentina y Uruguay, el rol de los movimientos sindicales obreros fue central mientras que en otros, como Brasil y Paraguay, movimientos ligados al agro supieron ocupar un rol mucho más importante (Giarraca, 2002, 2004; Parra & Soares, 2003; Riella, 2002; Riquelme, 2011).

La MEC, entonces, intentó ser reemplazada por una nueva estructura de relacionamiento. En este plano, Garretón (2006) observa tres tendencias en disputa. En primer lugar, desde la tendencia sustentada ideológicamente en el neoliberalismo, se intenta desplazar a la política del eje central en el que se encontraba durante la MEC, imponiendo la lógica de mercado por sobre el resto de las lógicas presentes en la sociedad. Una segunda tendencia promueve el reforzamiento del papel de los actores y las actoras sociales, que implica la separación más tajante entre instituciones de gobierno y actoras y actores colectivos teniendo a lo social como el elemento que subsume al resto de las realidades. Por último, la tercera tendencia propugna el reforzamiento del papel del Estado, promoviendo al mismo tiempo, la recomposición de los movimientos sociales para evitar de ese modo que las reivindicaciones particulares desplacen de su lugar central a las reivindicaciones societales. Si bien estas tendencias aún hoy se encuentran en disputa, lo cierto es que la ruptura de la MEC acarrea algunas consecuencias, que se imponen como características de una nueva matriz de relacionamiento.

En términos de la acción colectiva, en esta nueva matriz se destaca el corrimiento del Estado del rol de eje de referencia⁶⁴. En línea con ello, los partidos políticos se recluyen en un rol eminentemente institucional, alejado de la lógica de apoyo a los movimientos y demandas sociales (Garretón, 2006). Esto es, se da una modificación en las dinámicas políticas en las que se insertaba la acción colectiva, que se manifiesta en un cambio en las relaciones entre estos actores y el sistema político (Svampa, 2008, 2012, 2013). En este nuevo contexto, las actoras y los actores colectivos buscan superar la hegemonía del Estado y de la política privilegiando lo social (Maneiro & Mera, 2010; Slater, 1985, 1992). Así, se percibe la aparición de un nuevo tipo de movimientos, ligados a identidades adscriptivas o comunitarias (por ejemplo, la identidad étnica, la identidad de género), que ponen en escena nuevas demandas puntuales, ya no vinculadas directamente a las posiciones que ocupan en el marco de relaciones laborales capitalistas.

Para explicar las características de estos actores, desde la academia se desarrolló el concepto de *nuevos movimientos sociales* (Melucci, 1980; Slater, 1985, 1992; Tarrow, 1997; Touraine, 1988, 1999). De acuerdo con esta concepción, que nace del análisis de la acción colectiva en los países de Europa, estos nuevos movimientos sociales se diferencian de los movimientos sociales clásicos en los tipos demandas que persiguen y en sus modos de estructuración.

⁶⁴ Si bien, como señala Vilas (2011), esta supuesta “retirada” del Estado abrió paso a un fuerte intervencionismo, pero ligado ahora a intereses minoritarios y al beneficio de sectores capitalistas concentrados. A través de estas intervenciones, el Estado propició la transferencia de recursos para generar condiciones favorables a la inserción de estos actores y actoras concentradas en el capitalismo global.

Mientras que los movimientos sociales clásicos concentraban sus esfuerzos en la defensa de las condiciones laborales y salariales, los nuevos movimientos sociales persiguen reivindicaciones no tradicionales, relacionadas por ejemplo con derechos ligados al ámbito de la cultura y/o a la privación de una cualidad, como los “sin papeles”, los “sin techo”, los “sin trabajo” (Touraine, 1999). Asimismo, sus miembros ya no pueden ser descriptos y caracterizados exclusivamente por su ubicación en la estructura de producción, porque los reclamos que sostienen ya no provienen exclusivamente de esa “identidad de clase” o de su lugar en las relaciones laborales capitalistas (Slater, 1985, 1992).

Adoptado en nuestra región, el concepto de nuevos movimientos sociales fue revisado a la luz de las particularidades de América Latina. En esta línea, Sousa Santos (1998) afirma que

“[la] novedad más grande de los [nuevos movimientos sociales] reside en que constituyen tanto una crítica de la regulación social capitalista, como una crítica de la emancipación social socialista tal como fue definida por el marxismo. Al identificar nuevas formas de opresión que sobrepasan las relaciones de producción, y ni siquiera son específicas de ellas, como son la guerra, la polución, el machismo, el racismo o el productivismo; y al abogar por un nuevo paradigma social, menos basado en la riqueza y en el bienestar material del que, en la cultura y en la calidad de vida, denuncian, con una radicalidad sin precedentes, los excesos de regulación de la modernidad. Tales excesos alcanzan no sólo el modo como se trabaja y produce, sino también el modo como se descansa y vive; la pobreza y las asimetrías de las relaciones sociales son la otra fase de la alienación y del desequilibrio interior de los individuos; y finalmente, esas formas de opresión no alcanzan específicamente a una clase social y sí a grupos sociales transclasistas o incluso a la sociedad en su todo” (de Sousa Santos, 1998, p. 315).

Es decir, en nuestra región los nuevos movimientos sociales se constituyen en base a una crítica a la modernidad como forma de opresión. En esta nueva forma de la demanda, los nuevos movimientos sociales generan nuevos lazos que exceden la estructura de clases pero que también exceden las fronteras nacionales, al no tener ya como eje exclusivo de referencia a la figura del Estado. Este cambio implica un crecimiento de las actoras y los actores sociales, que en el seno de una nueva dinámica política que combina lo global con lo local, enriquecen sus estrategias y discursos propios al ser capaces de adoptar consignas comunes con otros movimientos locales, regionales y globales (Maneiro & Mera, 2010; Slater, 1985, 1992, Svampa, 2008, 2012, 2013).

Desde algunas perspectivas teóricas, ello parece contradecirse con la permanencia de movimientos y organizaciones político-gremiales, como los sindicatos obreros o las organizaciones campesinas (que son las que se abordará en este trabajo) (Brass, 1991). Sin embargo, señala Giarraca (2002) ello no es así, ya que si bien estos movimientos parten, para su organización, de una caracterización de acuerdo a su ubicación en la estructura económica,

incorporan nuevas dimensiones y demandas que no tiene que ver exclusivamente con ese lugar y con esa identidad, como cuestiones de género o cuestiones medioambientales.

Con estas tendencias identificadas, a mediados de la década de 2000, Garretón (2006) analizaba:

“Lo más probable es que los países sigan diversos caminos en [relación con la nueva matriz de relacionamiento], moviéndose de una u otra manera en las tres grandes tendencias anotadas. Si bien existe el riesgo de la permanente descomposición o inestabilidad y crisis sin una pauta nueva y clara de relaciones entre Estado, política y sociedad, también puede irse abriendo paso dificultosamente la tendencia a una nueva matriz de tipo abierto, es decir, caracterizada por la autonomía y la tensión complementaria de sus componentes, combinada con elementos subordinados de la matriz clásica en descomposición y que redefina la política clásica y las orientaciones culturales” (Garretón, 2006, p. 14).

Esta disputa sigue manifestándose y se parece permanecer en una matriz abierta, donde ya no existen la mayoría de los rasgos que caracterizaban a la MEC pero se hace difícil describir una nueva matriz establecida. Entre la década de 1990 y la actualidad ningún modelo ha logrado imponerse definitivamente sobre otro, aunque la disputa parece continuar. Lo que sí se ha dado es la predominancia de un tipo de relacionamiento por sobre los otros, por oleadas. Así, mientras se observa que en la región, durante la década de 1990 primó la perspectiva neoliberal, aquella que retoma la política como elemento central de la relación es la que primó en la década de 2000, de la mano de gobiernos denominados progresistas. En la actualidad, nuevos cambios políticos a nivel interno hacen tambalear este modo de relacionamiento, en lo que se ha analizado como una vuelta del neoliberalismo y la preminencia del mercado. En este contexto, sin embargo, las características asumidas por los llamados nuevos movimientos sociales permanecen, mientras que lo que va cambiando son esos modos en que estos se relacionan con el Estado, tanto nacional como regional.

2.3.2. La acción social colectiva frente a los PIR: la región como marco de acción⁶⁵

La ruptura de la MEC implicó, como se mencionó, que los Estados nacionales dejaran de ser el centro referente de la acción que habían constituido durante los años previos. Al mismo tiempo, una nueva dinámica política a nivel global fue dando forma a nuevos espacios fuera de las fronteras nacionales (regionales, internacionales) que se convertían en ámbitos privilegiados para la discusión de problemáticas de alcance regional y global, pero con impacto local. Desde mediados del siglo XX, la importancia del espacio extra-nacional (global y regional) creció

⁶⁵ Una versión previa de los argumentos esbozados en esta sección es presentada en González (2016).

significativamente tanto en escala como profundidad para los Estados y sus ciudadanos (Jelin, 2003b). Ello acarreó, sin duda, una reconfiguración de los propios actores y actrices colectivas, que se enfrentaban a un escenario al menos novedoso, donde muchas de las decisiones sobre aspectos sensibles de la vida de los pueblos, que impactan directamente sobre el ámbito nacional, son tomadas en el espacio extra-nacional, espacio en el que las ciudadanas y los ciudadanos tienen una capacidad de intervención mucho más limitada, sino nula.

Así, la región fue apareciendo cada vez más como un nuevo *marco* posible (y deseable) para la acción colectiva. El concepto de *marco interpretativo o encuadre* (framework) es introducido por Goffman (1974) y retomado en nuestra región por Jelin (2000, 2001, 2003a) para dar cuenta de las estrategias desarrolladas por los actores y las actrices sociales a partir de la aparición y profundización de los espacios políticos supranacionales como espacios de toma de decisión. De acuerdo con este autor y esta autora, el *marco interpretativo* es el esquema de interpretación que permite a los individuos ubicar, percibir, identificar y rotular los acontecimientos de su vida. Estos marcos dan sentido o significado a los eventos, organizan las experiencias (crean metáforas que explican el mundo y lo dotan de significado) y, en especial, guían la acción individual y colectiva (Jelin, 2000, 2001, 2003a). Estos marcos no son fijos ni únicos: van cambiando en función de las ideas, tradiciones, valores, creencias, percepciones y subjetividades de la acción en diferentes momentos. En un mundo signado por la globalización y el auge de PIR, para las actrices y los actores sociales colectivos este marco se modifica al modificarse la *escala de la acción*. En palabras de Sousa Santos, “la escala de la acción crea el fenómeno” (de Sousa Santos, 2000, p. 188).

Así, mientras durante mucho tiempo fueron los Estados Nación quienes dieron forma a los marcos principales a los que se enfrentaban las actrices y los actores sociales, en los últimos años los PIR aparecen como nuevos escenarios o nuevas estructuras (“nuevos horizontes”, los denomina Jelin (2000, 2001, 2003a)) alrededor de las cuales estas actrices y estos actores pueden organizar su acción. Como señala Bidaseca (2003), los PIR se van convirtiendo en espacios de encuentro (y también desencuentro)⁶⁶ entre actores y actrices sociales, que resignifican sus modos de acción o incluso dan lugar al diseño de nuevas estrategias.

En una primera etapa, la escala regional aparecía como una opción más entre otras posibles, como la local o la nacional. Pero a medida que la globalización y los PIR avanzaron, la

⁶⁶ El que estos espacios puedan ser de encuentro depende, de acuerdo con Bidaseca (2003), de la medida en que las organizaciones y movimientos puedan consolidar una identidad colectiva común. Como se analiza en el próximo capítulo, ello se da en el caso de la COPROFAM, donde las diferentes organizaciones que la integran logran articularse en torno de una identidad ligada a la agricultura familiar.

actuación a nivel regional dejó de ser “una opción más” y las actoras y los actores se vieron cada vez más constreñidos a interpretarse en este nuevo escenario (Jelin, 2000, 2001, 2003a). Cabe destacar que ello no ocurrió sólo con aquellos actores y actoras con capacidad de incidencia directa en las estructuras formales de estos procesos. Por el contrario, tal como se mencionó en el capítulo 1, la enorme cantidad de actividades involucradas en las negociaciones formales de la integración le dieron un nuevo dinamismo incluso a los actores y las actoras excluidas de esas negociaciones, que veían en la región una arena de discusión de temas relevantes y con impacto a nivel nacional (González, 2011; Jelin, 1999; Riella, 2002; Vazquez & Perrotta, 2013).

Siguiendo esta línea argumental, cabe preguntarse, junto con Jelin (1999): “¿Qué significados otorgan los actores y las actoras a los procesos sociales a nivel regional (y a su participación en ellos)?” (Jelin, 1999, p. 42. Traducción propia del original en inglés). Con Riggiozzi (2014), es posible afirmar que la movilización social -o la participación de los actores y las actoras sociales colectivas- tiende a aparecer cuando se percibe que la región ha sido construida como un compromiso de las elites (donde la política regional y los hombres y mujeres de la política favorecen injustamente a las elites nacionales) y cuando las presiones de la competencia de mercado degradan la protección y/o la regulación en áreas sociales relevantes para estos actores y estas actoras. La ausencia de participación impide dar cuenta de los problemas reales para definir las agendas de política y, al mismo tiempo, tener real conciencia (o una visión más acabada) del impacto de las políticas y decisiones tomadas sobre el sector. En esta línea, es posible decir, parafraseando a Tanaka (1995) que las manifestaciones colectivas son realizadas por parte de aquellos grupos o sectores que tendrían mucho que perder si no desarrollaran estas acciones y que, además, han logrado consolidar a su interior una identidad social o colectiva articulada y homogénea.

La ampliación del marco interpretativo hacia el ámbito regional trajo diversas consecuencias para la acción colectiva. Una de ellas es que esta “nueva escala” de actuación favoreció alianzas, coaliciones transnacionales, movimientos globales, en los que participan actores y actoras provenientes de diversos Estados (Jelin, 1999, 2001, 2003a). Como afirma Riggiozzi (2014) los procesos de integración constituyen importantes espacios de socialización de grupos e individuos, donde se encuentran diferentes actoras y actores, con diferentes motivaciones y expectativas acerca de su participación en el ámbito regional. Ello da lugar al conocimiento mutuo en los problemas y dificultades nacionales en el marco de una lógica de actuación regional, habilitando a una comprensión diferente (más compleja) de las problemáticas propias (Bizzozero, 2003). Asimismo, permite complementar estrategias de acción y marcos de

referencia nacionales y transnacionales (Saguier, 2004). Como contracara, señala Bizzozero (2003), en algunos casos la incorporación de esta visión regional quedó completamente desvinculada de las demandas que las mismas organizaciones tienen en el nivel regional. Ello representa un serio problema para estas nuevas redes o coaliciones, en tanto la participación de los actores y las actoras sociales en el ámbito regional se encuentra supeditada a que puedan vincular sus problemáticas locales con las demandas regionales (Saguier, 2008)⁶⁷. Así, esta articulación entre lo regional y lo nacional constituyó para las actoras y los actores colectivos un gran desafío.

Para algunos autores y autoras, la aparición de este nuevo marco de acción habilita a pensar en la existencia de una sociedad civil global (SCG) y de una sociedad civil regional (SCR), que tienen una lógica de funcionamiento y unos actores y unas actoras que son diferentes a los y las que actúan en el marco de las sociedades civiles nacionales (Serbin, 2003). La SCG se caracterizaría por:

1) la heterogeneidad de los actores y las actoras que la conforman. Para Serbin (2003), la SCG está conformada por Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGIs), redes solidarias globales y movimientos sociales globales, que sostienen demandas vinculadas con la erradicación de la pobreza, la defensa del medio ambiente, la equidad de género, el desarrollo, la defensa y promoción de los derechos humanos o los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras;

2) su fragmentación, que se desprende del hecho de no tener como referencia a un solo Estado (o sola a una entidad gubernamental) es decir, por insertarse en un contexto multicéntrico.

La SCR, por su parte, funcionaría paralelamente a la SCG, pero está más relacionada con la instalación de espacios de integración regional. En este sentido, la fragmentación que se advierte en el ámbito global no es tal en el ámbito regional, porque existe un espacio más unificado de referencia para la acción. No obstante, sí se advierte la heterogeneidad de los actores y las actoras que la conforman, que en nuestra región tienen particularidades que los y las diferencian de los actores y las actoras que conforman la SCG y que se relacionan con los que señalamos *ut supra* al referirnos a los nuevos movimientos sociales de la región (Serbin, 2003).

⁶⁷ Sobre la importancia de la vinculación entre las demandas regionales y las demandas locales de los movimientos sociales a la hora de promover la acción colectiva transfronteriza, ver el análisis que se realiza en Saguier (2008) para el caso de la Alianza Social Continental (ASC) y su acción en pos de la democratización del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Keck y Sikkink (1998), por su parte consideran que el espacio global/regional se ha convertido en una nueva arena de acción, donde los diferentes grupos que allí operan se debaten acerca de su legitimidad, otorgada por otros grupos, instituciones, gobiernos, etc. (Hurrell & Woods, 1995; Keck & Sikkink, 1998). En esta arena transnacional son cuatro los tipos de actores y actoras que se pueden encontrar, que se diferencian entre sí de acuerdo a su composición, objetivos, grado de formalización en la participación, mecanismos de acción, estrategias y recursos. Ellos son:

1. **ONGs.** Las ONGs son actoras y actores privados que actúan voluntariamente con el objetivo de promover públicamente alguna forma de cambio social. Si bien no persiguen fines de lucro, suelen contar con personal remunerado para realizar estas tareas y tienen un alto nivel de profesionalización para ello. En general, además, aquellas que actúan en el ámbito regional o internacional cuentan con miembros pertenecientes a diferentes países.

2. **Redes**, entre las que se destacan las Redes Transnacionales de Activistas (transnational advocacy networks - TAN). En el ámbito regional e internacional, entran en juego diversos tipos de redes de actores y actoras que actúan en el ámbito extra-regional y que se estructuran alrededor de objetivos instrumentales (como los bancos o las corporaciones), de ideas (grupos científicos y comunidades epistémicas) o valores. Entre ellas las autoras destacan especialmente las TAN, que son “un conjunto de actores cuya vinculación traspasa las fronteras nacionales, están unidos por valores comunes, por intensos intercambios de información y servicios y por discursos compartidos” (Keck & Sikkink (1998), citado en Sikkink, 2003, p. 303). El elemento central de estas redes es el intercambio de información, que muchas veces se basa en contactos informales. Sus miembros suelen ser actoras y actores no estatales. Ninguno de los tipos de redes, sin embargo, suelen coordinar estrategias de acción de forma duradera.

3. **Coaliciones transnacionales.** Las coaliciones transnacionales, a diferencia de las redes, suponen una mayor coordinación de estrategias para alcanzar los cambios (regionales, internacionales) que persiguen. Es por ello que cuentan con canales más estables o formales de comunicación, que les permitan diseñar tácticas conjuntas. Ello acarrea también la necesidad de compartir una identidad colectiva transnacional, que de todos modos no reemplaza las restantes identidades de las actoras y los actores involucrados.

4. **Movimientos Sociales Transnacionales.** Este último tipo de organización está constituido por actores y actoras de diferentes Estados que comparten objetivos y una identidad comunes pero además pueden generar acciones de movilización coordinadas que se sostienen en el tiempo. El punto central para hablar de un movimiento social transnacional es que estructure su acción bajo modalidades de protesta y de acción disruptiva.

Cabe señalar que estos tres últimos actores colectivos suponen diferentes niveles de vinculación y movilización y que, consideran las autoras, pueden ser vistos como partes de una escala ascendente.

Los movimientos sociales transnacionales son, para Keck y Sikkink (1998), es el tipo de actor más inusual. Las redes (y en especial las TAN), en cambio, han sido el principal actor en el ámbito transnacional, tanto en lo que refiere a la frecuencia con la que aparecen este tipo de actores como a la importancia de su accionar. Es por ello que profundizan su caracterización.

Así, señalan, es importante percibir que las TAN se organizan en torno de valores o intereses, pero no de bienes. Es decir, los actores y las actoras que integran una red comparten un cierto conjunto de valores y discursos que los aúnan, y trabajan en pos de ellos intercambiando información como herramienta central. En línea con las características que, como se describió *ut supra*, asumen las actoras y los actores sociales colectivos de nuestra región (analizados bajo la categoría de nuevos movimientos sociales), estos valores e intereses no necesariamente responden a las demandas clásicas de las actoras y los actores colectivos en los años previos, o a lo que se considera pueden ser los intereses de estos actores y estas actoras, de acuerdo al lugar que ocupan en la estructura de relaciones económicas del capitalismo económico. La horizontalidad y los patrones densos de conexión y comunicación (tanto formal como informal) son la clave de las redes. Las ONGs pueden ser parte de estas redes, sin embargo sus principales miembros son organizaciones sindicales, movimientos sociales locales, organizaciones de consumidores, iglesias e incluso miembros de espacios de gobierno, entre otros, es decir, actores y actoras que no son tradicionales en el escenario internacional. No todos estos tipos de actoras y actores, sin embargo, están presentes en todas las redes. Pero es clave comprender que estas redes no son sólo (ni están integradas exclusivamente por) actores y actoras del ámbito internacional. Por el contrario, sus miembros (y por lo tanto, también las redes) operan en el ámbito nacional. Las redes deben ser analizadas en tanto “espacios políticos en los cuales actores diferentemente situados negocian –formal o informalmente- los significados sociales, culturales y políticos de sus emprendimientos conjuntos” (Keck & Sikkink, 1998, p. 3. Traducción propia del original en inglés). En éste sentido, las redes transnacionales de activistas son tanto espacios estructurados como estructurantes, es decir, no sólo actúan en relación con una temática dada sino que además dan forma a espacios vinculados con esos tópicos. El objetivo de estas redes, establecen las autoras, es construir marcos interpretativos o cognitivos propios para influir no sólo sobre las políticas que elaboran los Estados, sino además sobre la forma en que esas políticas son elaboradas:

"Lo que es novedoso en estas redes es la capacidad de los actores internacionales no tradicionales de movilizar información estratégicamente para ayudar a crear nuevos problemas y categorías y para persuadir, presionar y obtener influencia sobre organizaciones y gobiernos mucho más poderosos. Los activistas en las redes intentan no solo influir en los resultados de las políticas, sino también transformar los términos y la naturaleza del debate". (Keck & Sikkink, 1998, p. 2. Traducción propia del original en inglés)

Para ello, utilizan diferentes estrategias, entre las que se mencionan: difundir información (hacia adentro y afuera de la red), sensibilizar a la población más alejada del tema y promover políticas de rendición de cuentas.

Siguiendo a Keck y Sikkink (1998), se considera que efectivamente las redes han sido los que han tenido más relevancia en nuestra región: el alcance de esta conceptualización se analizará en los próximos capítulos para el caso de la agricultura familiar, pero también se hace visible para otros tópicos, como por ejemplo, el ámbito sindical (Padrón, 1999).

Estos diferentes actores y actoras pueden, a su vez, plantear diferentes estrategias de relacionamiento con el ámbito internacional. Que las actoras y los actores perciban que el ámbito regional -y en especial los PIR- es un nuevo espacio posible para la acción no significa que efectivamente *deseen* participar en él (Bizzozero, 2003; Serbin, 2003). Así, se identifican dos grandes estrategias posibles por parte de los actores y las actoras sociales frente a estos procesos. Por un lado, la participación, el diálogo y otras modalidades de colaboración, de construcción de redes y búsqueda de influencia en el ámbito regional, que muchas veces se da desde dentro del mismo proceso. Por el otro, el rechazo a los procesos y las políticas promovidas, que va de la mano con la movilización en este sentido (Jácome, 2003; Korzeniewicz & Smith, 2003; Padrón, 1999; Serbin, 2003). La elección de la estrategia a desarrollar está condicionada por las percepciones de cada organización acerca de los procesos en marcha y de su posible participación en ellos (Serbin, 2003), lo que se vincula además con los recursos con los que cuentan las organizaciones. Como señala Jácome (2003), en general las organizaciones se suelen encontrar en relación de asimetría con respecto a los gobiernos, en términos de la información a la que acceden, los recursos financieros o humanos con que cuentan para el desarrollo de sus actividades o el lugar que ocupan en el proceso decisorio. Estas asimetrías hacen que muchas veces las organizaciones no visualicen la posibilidad de alcanzar logros vinculados con sus objetivos, lo que contribuye a desincentivar desde el principio su participación (Jácome, 2003; Serbin, 2003).

Ahora bien, más allá de quienes son o cómo operan, resulta relevante preguntarse cómo es que surgen este tipo de actores y actoras que intervienen en el ámbito trans/internacional. Esta

pregunta no sólo abarca a las redes, sino a todos los tipos de actores y actoras que se desempeñan en este ámbito.

Keck y Sikkink (1998) consideran que son tres las situaciones en las que estos actores y estas actoras aparecen.

La primera, tiene que ver con que espacios o actores y actoras internacionales externos a las propias organizaciones habiliten espacios de encuentro que permitan crear los lazos que luego devendrán en redes, coaliciones o movimientos. A modo de ejemplo colocan la realización de conferencias internacionales en torno de algún tópico. En esta línea, Serbín (2003) señala que para nuestra región ha sido muy importante la influencia de ONGs de los países del norte (Europa y Estados Unidos) pero también de organismos internacionales, como el BM o el BID⁶⁸ para la conformación de este tipo de redes u organizaciones regionales:

“El desarrollo de redes y ONGs regionales en América Latina y el Caribe, ha estado signado asimismo, en los últimos años, por una serie de condicionamientos externos, particularmente en lo que a agendas y a fondos se refiere. En este sentido, el rol de las agencias de cooperación y de las ONGs del Norte con frecuencia ha condicionado el desarrollo de las ONGs en cuanto a sus prioridades, estructuras organizativas y estrategias, de la misma manera que, más recientemente, lo han hecho los organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el BID que han comenzado a desarrollar programas con la sociedad civil en la última década.” (Serbin, 2003, p. 30).

La segunda, se vincula con que alguna de las organizaciones que formará luego parte de la red considere que la acción en el ámbito regional y la articulación con otras organizaciones similares puede contribuir a alcanzar más rápido sus objetivos.

Por último, la tercera situación está relacionada con situaciones en las que los canales de comunicación a nivel nacional entre las actoras y los actores domésticos y los gobiernos se encuentran bloqueadas. La búsqueda de aliados y aliadas regionales o internacionales se presenta en estos casos como un mecanismo de presión desde afuera, para fortalecer y ampliar las demandas locales. De esta forma, el espacio regional aparece como una arena donde es posible dar discusiones que no pueden llevar adelante en el ámbito doméstico.

Una cuarta situación, no establecida por Keck y Sikkink (1998) pero sí recogida por otros autores y autoras como Korzeniewicz y Smith (2003) o Saguier (2004, 2008), tiene que ver con la promoción y fortalecimiento de estas redes por parte de los propios gobiernos (nacionales o regionales). Es decir, en tanto los espacios regionales generan nuevas instancias de participación y encuentro, nuevos incentivos para la acción, los actores y las actoras nacionales

⁶⁸ Como se analiza en los capítulos subsiguientes, para el caso de la agricultura familiar de la región fue importante en este sentido la acción del FIDA, en especial sus divisiones para América Latina y el Caribe y para el MERCOSUR.

pueden aprovecharlas y generar nuevos lazos con organizaciones similares de otros países. Como señala Padrón (1999), ello no significa necesariamente que estas instancias de articulación dependan o no sean autónomas de esos procesos, que no tengan sus propios objetivos, agendas o modos de acción.

Estas cuatro situaciones⁶⁹ se vinculan de una u otra manera, en definitiva, con el hecho de que las propias organizaciones puedan percibir a la región como un marco de acción posible y decidan actuar en él. Sin embargo, en tanto las actoras y los actores regionales son al mismo tiempo, nacionales (Keck & Sikkink, 1998), la aparición de un nuevo marco de acción no implica un desplazamiento de otros espacios de acción o marcos posibles. En este sentido, el proceso de construcción una nueva identidad (en este caso, regional) no implica silenciar las identidades locales de los actores y las actoras. Por el contrario, la permanencia de esas identidades previas enriquece y fortalece los procesos (Saguier, 2004). Así, esta nueva escala tiene un efecto paradójico en tanto el eje de referencia sigue muchas veces anclado en lo nacional. La paradoja es que la región establece una nueva unidad en la diversidad, pero en esa misma región, dicha unidad se compartamentaliza en diversidades nacionales (Jelin, 2003a). En este sentido, el ámbito regional no desplaza al ámbito nacional como marco de acción privilegiado, sino que lo complementa (Badaró, 2003; Giacalone, 1999; Saguier, 2004, 2008). Como remarca Jelin (1999), existen fuertes tensiones enraizadas en las arenas nacionales donde se siente el impacto de las actividades y demandas de los movimientos sociales: “Después de todo, los Estados-nación continúan siendo el foco en el que los cambios políticos pueden darse, el punto a ser influenciado” (Jelin, 1999, p. 42).

Gráfico N° 2.4. Componentes del análisis de la participación social



Fuente: elaboración propia

⁶⁹ Como se analiza en los capítulos subsiguientes, estas cuatro situaciones pueden identificarse, en mayor o menor medida, en el caso del surgimiento de instancias de acción regionales en torno de la agricultura familiar de la región.

2.3.3. Organizaciones y *MERCOSUR*

Si bien esta relación será explorada en detalle en los próximos capítulos a partir del caso de las OAF, resulta interesante exponer los argumentos que en torno de éste tópico se han elaborado desde la academia, para identificar luego las vacancias y los aportes del presente trabajo.

La creación del MERCOSUR en 1991 tuvo un amplio impacto en las sociedades de la región. Como se mencionó en el capítulo anterior, la estructura formal del bloque fue –inevitablemente– un fiel reflejo de las ideas y políticas neoliberales y, como tal, dejó muy poco lugar a la participación de actores y actoras sociales, en especial aquellas que no se estructuraban en torno de las demandas sindicales-gremiales clásicas. No obstante, el bloque se fue instalando en las sociedades, economías y arenas políticas de la región hasta convertirse en un dato presente en todas las relaciones (ALOP, 2009; Vazquez & Perrotta, 2013). Es decir, poco a poco el MERCOSUR se convirtió en un marco inevitable para las sociedades de la región (Jelin, 2001, 2003a).

En este sentido, si bien el bloque no creó canales institucionales para la participación de (todos) los actores y actoras sociales en su seno, en su estructura formal, su misma creación generó una atmósfera propicia a la organización y creación de actoras y actores sociales colectivos (Riella, 2002; Vazquez & Perrotta, 2013). Es decir, si bien muchos actores y actoras colectivas (preexistentes o no, nacionales o regionales) no se vieron incorporadas en la lógica formal creada para la toma de decisiones, crearon espacios propicios para la discusión acerca de las medidas emanadas del bloque y dirigidas a los sectores a los que ellas y ellos pertenecían o representaban. Algunas de estas organizaciones fueron creadas a instancia de los propios actores y actoras que participan de ellas. Otras, por el contrario, fueron impulsadas por organismos internacionales u ONGs extranjeras (como se verá, fue el caso de la agricultura familiar). Por último, en otros casos se buscó llevar a ámbito internacional cuestiones que no eran debatidas fronteras adentro de los Estados Parte del bloque.

En el seno de estas nuevas organizaciones regionales, las estrategias de acción llevadas adelante fueron de rechazo al bloque y las políticas que impulsaba o de búsqueda por la incidencia en estos espacios que permitieran dar forma a una nueva región. En la mayoría de los casos, sin embargo, estas estrategias se combinaron, como se verá que sucedió para el caso de la agricultura familiar. Así, las nuevas organizaciones se oponían al rumbo del bloque al tiempo que bregaban por un tipo de integración diferente. Desde esta perspectiva, se buscaba construir lazos de conocimiento, cooperación y solidaridad para, desde los bordes externos del bloque, actuar en pos de una mayor incidencia de otro tipo actores, actoras y sectores de la economía y

la sociedad de los países de la región en la definición de las políticas regionales (Riella, 2002; Vazquez & Perrotta, 2013). De esta forma lo sintetiza ALOP (2009):

Lejos de paralizarse por la falta de ámbitos de participación y por las limitaciones que genera el déficit democrático que caracteriza al MERCOSUR, la sociedad civil de la región ha ido tomando contacto con los problemas y las oportunidades que surgen en el proceso de integración, y diversos sectores han llevado a cabo acciones para lograr que el proyecto regional cumpla con los objetivos de ‘mejorar las condiciones de vida’ de las personas a través del ‘desarrollo económico con justicia social’, como dice el TA. Es así que (...) han planteado demandas y propuestas a los gobiernos de la región respecto de la agenda de la integración, en función de sus intereses sectoriales específicos y de su propia visión del proceso. Sin embargo, es necesario tener presente (...) que solamente algunos sectores de la sociedad civil, como los trabajadores organizados sindicalmente y los empresarios, han jugado un rol relativamente destacado. (ALOP, 2009, pp. 61–62).

En este sentido, Sikkink (2003) señala que el activismo en nuestra región fue muchas veces desde la academia percibido como “una respuesta defensiva necesaria más que como una acción estratégica deseada” (Sikkink, 2003, p. 311).

Lo sucedido en la relación entre el MERCOSUR y las actoras y los actores sociales colectivos parece reflejar en gran medida lo propuesto desde la academia al analizar las relaciones entre las actoras y los actores colectivos y el ámbito extra-nacional. En el marco de una nueva dinámica política, signada por el corrimiento de los Estados Nación del eje referencial de la acción política y por la globalización y por el surgimiento de nuevas estructuras de gobernanza regional, la acción colectiva en la región se ve sin duda interpelada.

Los nuevos marcos interpretativos dieron lugar al surgimiento de nuevos actores y actoras, que se estructuraron (muchas veces a partir de incentivos externos) en base a movimientos, organizaciones ya existentes en el ámbito nacional. Estos “nuevos” actores y actoras trajeron “nuevas demandas” que en general no dejaron de dirigirse al ámbito nacional pero que ahora se canalizaron –también, como parte de una estrategia novedosa- a escala regional.

Como afirma Jelin (2003a), esta nueva escala tiene un efecto paradójico en tanto el eje de referencia sigue muchas veces anclado en lo nacional. La paradoja es que la región establece una nueva unidad en la diversidad, pero en esa misma región, dicha unidad se compartamentaliza en diversidades nacionales (Jelin, 2003a). En este sentido, el ámbito regional no desplaza al ámbito nacional como marco de acción privilegiado, sino que lo complementa (Badaró, 2003; Giacalone, 1999).

Así, en tanto nueva arena disponible para la acción colectiva, el espacio regional se convierte en uno al cual estas “nuevas” actoras y actores dirigen la mirada, sean o no acogidos por estructuras institucionales orientadas a su participación. En este ámbito, se posicionan frente a

los procesos regionales y las políticas que de ellos emanan, y desarrollan diversas estrategias en ese sentido, que pueden ubicarse en un amplio abanico que va de la confrontación a la colaboración. La adopción de estos diferentes posicionamientos se vincula con la percepción que los actores y las actoras tienen de la región y con los intereses que depositan en ella, pero también con lo que consideran que podrán hacer, dada una determinada estructura política y unas determinadas características de los propios actores y actoras.

2.4 Conclusiones parciales

Este capítulo estuvo centrado en explorar la participación de los actores y las actoras sociales en el ámbito de los PIR, en tanto constituyen ámbitos de toma de decisión. Las preguntas que guiaron estas elaboraciones estuvieron centradas en conocer los aportes que se han realizado desde la academia para poder identificar las características de esta participación, sus motivaciones y sus alcances en el marco de los PIR latinoamericanos en general y en el MERCOSUR en particular.

El recorte realizado orientó el análisis a la participación de actoras y actores colectivos en el marco de lo que significó para nuestra región la ruptura de la MEC. Ellas y ellos que fueron encuadrados bajo el concepto de *nuevos movimientos sociales*, elaborado para asir la realidad de la acción colectiva europea (Melucci, 1980; Slater, 1985, 1992; Tarrow, 1997; Touraine, 1999). Los aportes de autores y autoras como Sousa Santos (1998), Svampa (2008, 2012, 2013), González, Marin, Sader, Svampa, y Tapia (2010) o Giarraca (2002) fueron incluidos en tanto permiten comprender cómo esta conceptualización contribuye a explicar la acción colectiva en nuestra región y, en particular, la acción colectiva que viene de la mano de las organizaciones de la agricultura y de la agricultura familiar. Así, se estableció que en nuestra región estos nuevos movimientos sociales –partan o no para su organización de una caracterización basada en el lugar que ocupan en la estructura económica capitalista- persiguen reivindicaciones no tradicionales, novedosas, en la búsqueda por consolidar diferentes derechos no contemplados hasta el momento por el Estado. Desde ese lugar, como señala Sousa Santos, critican la regulación social capitalista pero también la emancipación social socialista, buscando superar diversas formas de opresión y alcanzar un nuevo paradigma social. Muchas de estas acciones, además, las realizan en arenas de acción que exceden las lógicas nacionales previas, en tanto los Estados dejan de ser, en este nuevo marco de ruptura de la MEC, el eje exclusivo de referencia. Pero para ello, como se analizó, es menester que esta nueva arena sea visualizada como un marco de acción tanto posible como deseable para estos actores y estas actoras.

La definición de participación a la que se arribó, entonces, toma en cuenta que quienes participan en el ámbito regional son estos nuevos movimientos sociales, que buscan participar y que, para ello, se organizan en el ámbito regional (a modo de especie de SCR) en torno de diferentes formatos o figuras, ya sea ONGs, redes (como las TAN), coaliciones transnacionales o movimientos sociales transnacionales. La figura más corriente en este sentido son las redes (que es, además, como se abordará en los próximos capítulos, la figura en torno de la cual se organizan las organizaciones de agricultores familiares de la región). En tanto actúan - participan- en el ámbito regional, estos actores y actoras cuentan con algún grado de capacidad de dar seguimiento a las agendas regionales que son de su interés.

Como se analizó, la participación implica acción directa de estos actores y estas actoras en el ámbito regional. En este sentido, se establece una relación clara entre participación y representación: así, quienes *participan* (como miembros de las organizaciones) no son los mismos que *representan* a los ciudadanos como parte de los Estados. Este aporte resulta interesante en tanto, como se analiza en los capítulos subsiguientes y se trató también en el capítulo 1, la pregunta por la representatividad de las organizaciones o movimientos ha sido una cuestión sobre la que se han planteado numerosas preguntas, en especial desde el ámbito regional.

Esta participación, además, se da a partir de un cúmulo de acciones (directas) cuya base imprescindible es la información: sin el acceso a la información en sentido amplio (es decir, que la información esté disponible en forma completa y sea inteligible para las actoras y los actores) ninguna participación es posible. Y ello es así pese a que existan canales abiertos (o EROPs) de diálogo, discusión, consulta o cooperación a través de los cuales estos actores y estas actoras puedan alcanzar sus objetivos de participación en el ámbito regional (que, como se analizó, pueden ser múltiples).

Ello no implica, sin embargo, que participar sea lo mismo que alcanzar los objetivos que los actores y las actoras se propusieron al decidir participar. Es decir, participar no implica necesariamente tener éxito, sea cual sea el objetivo de esa participación. Lo que sí implica es que esa acción que tiende a la participación sea respondida por el interlocutor o la interlocutora al o a la cual está dirigida (en este caso, el particular sistema de gobernanza que ha creado la región para su funcionamiento). En otras palabras, implica que existan EROPs abiertas para dar lugar a esa participación.

En definitiva, la participación requiere como condiciones básica unos actores y unas actoras sociales que comienzan a percibir a la región como un nuevo marco de acción posible (y desean

actuar en la región) y una particular estructura institucional regional que decide habilitar EROPs para dar lugar a esa participación.

Los objetivos que guían esta participación tanto para los actores y las actoras sociales como para el peculiar sistema de gobernanza creado por la región para su funcionamiento pueden ser múltiples. Así, como se marcó, puede contemplar diferentes instancias que van desde otorgar legitimidad a los procesos hasta incidir en las políticas públicas que se formulan en ese espacio. Cabe aclarar que estos múltiples objetivos no son excluyentes entre sí (es decir, una acción puede buscar al mismo tiempo legitimar un determinado espacio e incidir en la formulación de políticas públicas), ni tampoco uno es más válido que otro o implican una escala ascendente en términos de validez o importancia. Es decir, no es más válido y/o importante buscar participar para incidir en el proceso de construcción de políticas para el sector que buscar conformar un espacio legítimo de diálogo. Sin embargo, sí se considera que aquella participación que busca ser sustantiva incluye también algunos objetivos que la convierten en una participación adjetiva. Así, en tanto una acción busca, por ejemplo, entablar canales de diálogo fructíferos, en su base también está el objetivo de legitimar el espacio o proceso. Es en este sentido que entre la participación adjetiva y la participación sustantiva es posible trazar una escala ascendente. Otro elemento importante a señalar es que para que se dé la participación no es relevante que los objetivos de las y los representantes de los Estados coincidan con aquellos de los miembros de las organizaciones. Simplemente, como se mencionó, es relevante que sean escuchados estos diferentes objetivos (interlocución), que puedan dialogar y alcanzar consensos en torno de las necesidades de cada una de las partes intervinientes.

Retomando los interrogantes planteados al inicio de este capítulo, es posible señalar que, para el caso del MERCOSUR, su instalación interpeló a los actores y las actoras sociales de la región de diferentes maneras. A algunos, los interpeló directamente, creando EROP para su participación. Otros, por el contrario, fueron interpelados en tanto las políticas emanadas del ámbito regional hicieron que el bloque se convirtiera poco a poco en un referente de la acción para múltiples grupos pese a que no todos ellos estuvieran incluidos en el proceso. En el marco de ambas posibilidades, también existieron organizaciones (regionales, internacionales) o movimientos sociales interesados que movilizaron los espacios de encuentro regionales, fuera y dentro de la estructura institucional formal del MERCOSUR.

De esta forma, mientras que algunos actores y actoras se vieron compelidos a buscar actuar en un nuevo marco -el regional- otros rechazaron de plano esta posibilidad, Sin embargo, para ninguno de ellos la región paso inadvertida.

Mientras que la participación de algunas actoras y actores en el ámbito regional fue relevante para el devenir del proceso (aunque limitada), la participación de otros actores y actoras no fue posible, en tanto no existieron los mecanismos para ello. Sin embargo, comprender esta relevancia (es decir, el alcance de la participación) requiere de un análisis más detallado, en tanto los objetivos de la participación no son los mismos ni para todas las organizaciones que deciden participar del proceso regional ni para la región en todos los momentos y en todas las agendas. Concomitante con ello y partiendo de la base teórica aquí definida, en los próximos capítulos se analizan las características, motivaciones y alcances de la participación de las OAF en el marco del MERCOSUR.

Capítulo 3: Las organizaciones de la agricultura familiar de los países del MERCOSUR en el marco de la instalación y consolidación del modelo de los agronegocios

Desde casi el mismo origen de la humanidad, las actividades agrícolas se erigieron en uno de los elementos principales de la vida de los hombres y mujeres. Por un lado, porque la ganadería, la recolección, la siembra y cosecha y otras actividades relacionadas les permitían alimentarse, vestirse, construir refugios y otras cuestiones elementales para la vida humana. Pero, por otro lado, porque alrededor de estas tareas se fueron estructurando las relaciones de las mujeres y los hombres entre sí y con el territorio que habitaban, es decir, fueron tomando formas las sociedades y las culturas. Es así que la agricultura fue adoptando un sentido social, político y cultural central, tornándose un eje estructurante y organizador de la sociedad (Barsky & Gelman, 2009; Bisang et al., 2008; Ramos, 2010a; Stedile, 2011). Con la instauración del capitalismo como modo de acumulación principal, las actividades agrícolas también se convirtieron en centrales en términos económicos (Barsky & Gelman, 2009; Lynch, 2008).

En nuestra región, la importancia de la agricultura -en todos estos sentidos- ha sido particularmente visible. En términos económicos, muchos de los Estados y sociedades latinoamericanas -en especial los países del Cono Sur- se conformaron, crecieron y se desarrollaron al calor de los vaivenes de un modelo económico basado en la producción de materias primas agrícolas y alimentos. En términos socio-políticos, la estructura de estos países se configuró en base a las actividades agrícolas y ganaderas, dando lugar al surgimiento de diferentes grupos o estratos⁷⁰. Cada uno de ellos se vinculaba de diferentes maneras con las actividades agropecuarias y, ligado a ello, desempeñaba un rol diferente en la sociedad y la política de la región (Barsky & Gelman, 2009; Halperin, 2005; Lynch, 2008; Massi, 2006b, 2006a; Palau et al., 2007; Stedile, 2011).

Para cada uno de estos estratos, además, se fueron creando -desde comienzos del Siglo XX- entidades que los nucleaban y los representaban frente al Estado⁷¹, permitiéndoles de esta forma influir en la construcción de políticas públicas para el sector (además de ofrecer, muchas veces,

⁷⁰ Ello pese a que en términos simbólicos o culturales, el agro de los países de la región suele ser concebido como uno sólo (Gras & Hernandez, 2009).

⁷¹ Para el caso de Paraguay, el proceso de organización de los agricultores familiares en entidades gremiales es bastante posterior. Como señala Palau (1996), es recién a comienzos de la década de 1960 que se crean organizaciones en este sentido, con una importancia central de las Ligas Agrarias Campesina, proceso impulsado fuertemente por la iglesia católica. El movimiento campesino que comienza a tomar forma por estos años, sin embargo, no termina de consolidarse, dada la fuerte represión sufrida a manos de la dictadura militar desde mediados de la década de 1970. Será recién a finales de la década de 1980 que el mapa de las organizaciones rurales de Paraguay comienza a tomar nueva forma, con la influencia no sólo de la recuperación de la democracia sino además de la instalación de un nuevo modelo productivo, como se analiza en este capítulo (Mora, 2006; Riquelme, 2003).

servicios a los productores y productoras, como la comercialización). Estas organizaciones gremiales se estructuraron tanto en torno de las características de las explotaciones, productoras y productores como alrededor de las actividades productivas que llevaban adelante. Una característica distintiva fue que, en términos generales para todos los países de la región, aquellas organizaciones que representaban a los productores y productoras más pequeñas (que en esta tesis se denominan agricultores y agricultoras familiares) fueron más dispersas y atomizadas, mientras que las organizaciones que nucleaban a los productores y las productoras más grandes resultaron más concentradas y estructuradas de manera más sólida (Astori, 1982; Palau, 1996)⁷². De cualquier forma, la presencia de estas organizaciones resultó central para posicionar las demandas del sector en el ámbito del Estado, en especial las de los sectores más pequeños del agro regional que no tenían acceso a aquellas estructuras de poder a través de otros mecanismos de acción más directos.

Con el correr de los años, cambios políticos, económicos y tecnológicos fueron modificando poco a poco la fisonomía del sector. Estos cambios se profundizaron a partir de las décadas de 1970 y 1980, momento en que comenzó a tomar forma en la región un nuevo modelo de producción agrícola: el modelo de los agronegocios, que terminaría de adoptar su fisonomía y configuración actual alrededor de la década de 2000⁷³.

Los primeros pasos en la conformación de este modelo se rastrean en el momento en el que comenzaron a impactar con fuerza en la región una serie de transformaciones tecno-productivas (nuevos insumos, nuevas maquinarias), muchas de ellas originadas en otras regiones del mundo pocos años antes (Campi, 2013). Estas transformaciones se conjugaron con discusiones a nivel internacional acerca de medidas comerciales y económicas orientadas al intercambio de productos agrícolas y con una aceleración del proceso de globalización. Estos procesos, sin embargo, no se dieron al mismo tiempo ni impactaron de la misma forma (con la misma profundidad) en los cuatro países que dieron origen al MERCOSUR. En parte, ello dependió

⁷² Como se analiza en el próximo capítulo, este dato está presente incluso en las entrevistas realizadas con representantes de las OAF de los países del MERCOSUR. Dos países se destacan en esta generalización, ya sea por confirmarla o por negarla. Por un lado, Paraguay, por el hecho de que la organización que representa a los agricultores familiares en el ámbito de la REAF (la UAN) fue creada en la década de 1990 frente a (y a raíz de) la ausencia de organizaciones nacionales representativas del sector con incidencia directa en el Estado. Por el otro, Brasil, donde las organizaciones representativas de la agricultura familiar tienen un peso mucho mayor que en el resto de los países de la región. Ello no implica, no obstante, que se posicionen en el ámbito político o de toma de decisiones de la misma forma que las entidades representativas de aquellos productores más concentrados. Sin embargo, su papel en la política sectorial brasileña ha sido mucho más importante –en especial en los últimos años, como se analiza a continuación– que aquel que han asumido las OAF en el resto de los países.

⁷³ Como se analiza a lo largo de este capítulo, el proceso de consolidación del modelo de los agronegocios tiene impacto en la región en general entre las décadas señaladas. Sin embargo, en cada país de la región los años que abarca el proceso varían.

de las políticas públicas que se implementaron en cada uno de los Estados. Esta serie de políticas, diferentes entre sí pero basadas en un mismo patrón neoliberal, dio lugar a diversos modos de penetración de los cambios (más rápidos o más lentos, más o menos profundos). Así avanzó este nuevo modelo agrícola, reconfigurando el sector.

Si bien la instalación del modelo de los agronegocios en reemplazo de la agricultura convencional no impactó en la gravitación del sector en los países de la región -en especial en términos simbólicos-⁷⁴, sí dio lugar a diversos cambios sociales y políticos, tanto en la estructura social agraria como en las formas de organización (tanto comerciales como, en especial, político-gremiales) de los agricultores y agricultoras en general y de los agricultores y agricultoras familiares en particular. La consecuencia más importante en términos sociales fue la redefinición del rol del sector de la agricultura familiar y, en términos políticos, la modificación de los vínculos entre el sector agrícola y el Estado. Así, para las agricultoras y los agricultores familiares, la instalación de este modelo representó (y representa aún hoy) un particular desafío, ya que las políticas públicas específicas implementadas (o su ausencia en algunos casos) hizo que muchos desaparecieran mientras que otros tuvieron que reconfigurarse de acuerdo a los nuevos patrones impuestos por el agronegocio para seguir existiendo. También, las organizaciones que los y las representaban se reconfiguraron en este nuevo contexto, reestructurándose y apelando a un nuevo campo de acción (el regional) frente a la presencia cada vez más opaca del Estado nacional (Cavarozzi, 1991; Garretón, 2006).

En el presente capítulo se explora cómo y en qué sentidos la instalación del modelo de los agronegocios dio nueva forma al sector agrícola en general, y de la agricultura familiar, en particular, y a sus organizaciones hacia finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Particularmente, se indaga en cómo se reconfiguraron las organizaciones representativas de la agricultura familiar en este nuevo contexto: que formas adquirieron, cuál fue el vínculo que plantearon con los y las representantes de los Estados, qué estrategias siguieron en torno de esa relación. La hipótesis de la que se parte es que los elementos con que se enfrentan el sector de la agricultura familiar y sus organizaciones en el contexto de instalación y consolidación del modelo de los agronegocios es lo que determina que estas organizaciones asuman nuevas características y lo que abre la posibilidad a que reconozcan un nuevo marco posible para la

⁷⁴ Como señalan Teubal y Rodríguez (2002a) “a lo largo de las últimas décadas, el sector agropecuario en su conjunto ha disminuido su importancia relativa tanto en su contribución al PBI como en su rol de fuente de ocupación de la fuerza laboral” (Teubal & Rodríguez, 2002a, p. 97). A ello se suma que procesos como la industrialización, la innovación tecnológica y la urbanización han cambiado en parte los ejes de desarrollo de los países de nuestra región. Sin embargo, el sector agropecuario sigue constituyendo un elemento central tanto del imaginario como de la cultura, la sociedad y la economía (Barsky & Gelman, 2009; Teubal & Rodríguez, 2002a) (Ver anexo 3).

acción, desde el cuál aparece como una respuesta deseable la acción en el marco regional. Para ello, el capítulo se organiza en 3 apartados.

El primer apartado se adentra en una caracterización del proceso que llevó a la instalación del modelo de los agronegocios entre finales de la década de 1980 y la de 2000. Así, se abordan los cambios tecnológicos y productivos que traen consigo la Revolución Verde y la Revolución Biotecnológica, los procesos globales con los que estos cambios se conjugaron y las características generales de las políticas implementadas en el ámbito nacional, elementos que en su conjunto operan como la base para dar forma a este modelo de producción agrícola. Asimismo, se analizan generalidades respecto de los impactos del agronegocio en las producciones familiares.

En el segundo apartado se indagan las políticas públicas sectoriales implementadas en este período en cada uno de los cuatro países del MERCOSUR, en particular aquellas orientadas a atender a la agricultura familiar frente a la instalación del modelo de los agronegocios. Con ello se intenta desentrañar las características comunes que tienen estas políticas y también los puntos que las diferencian, para dar cuenta de cuál es la forma y cuáles son los roles que el sector de la agricultura familiar asume en la región en el marco de este modelo nuevo de producción. Es decir, se busca discernir cómo en cada uno de los países del MERCOSUR el modelo de los agronegocios impactó con diferentes ritmos y profundidad de acuerdo a las diferentes políticas que se implementaron para atender al sector.

El tercer apartado se aboca específicamente a las organizaciones representativas de la agricultura familiar en cada uno de los países y sus respuestas frente al cambio de escenario que proponen 1. la ruptura de la matriz Estado-céntrica a partir de la difusión del neoliberalismo como ideología (y proyecto político) dominante y 2. la instalación del modelo de los agronegocios. Como se verá, la constitución de una renovada identidad política y la estrategia de acción regional ocupan un lugar central en este nuevo contexto.

Por último, se presentan algunas reflexiones finales en torno de los significados de la instalación de este modelo agrícola para las OAF de la región.

3.1. La instalación del modelo de los agronegocios y sus impactos sobre la agricultura familiar mercosureña

La colonización europea en nuestra región implicó profundas modificaciones para el agro, modificaciones que partieron de un intento de homogeneización en todo el territorio de las

formas de producir y vivir en el campo⁷⁵. Se introdujeron nuevos cultivos y actividades agrícolas y ganaderas, se implantaron nuevas formas de producción a través de la incorporación de técnicas y tecnologías, se importaron nuevas ideas ligadas al acceso y la propiedad de la tierra y, fundamentalmente, se difundió en la región una lógica económico-comercial capitalista que, si bien en Europa se encontraba en su apogeo, era ajena a quienes habitaban esta parte del mundo (Barsky & Gelman, 2009; Lynch, 2008; Stedile, 2011). Ninguno de estos cambios implicó que la agricultura perdiera su lugar fundamental en las sociedades de la región. Por el contrario, a su anterior importancia social, política y cultural se sumó ahora su preponderancia en términos económicos. Asimismo, la llegada del capitalismo dio lugar a que comenzara a delinearse una nueva estructura social ligada al agro compuesta por más de un sector, estructura que se fue consolidando con el avance de este modelo de acumulación (Lynch, 2008).

Desde ese momento y hasta mediados del siglo XX, los territorios de la región atravesaron diferentes procesos políticos, económicos, sociales y tecnológicos, que fueron dando forma al sector agrícola mercosureño. Las guerras de independencia, la abolición de la esclavitud, la creación y consolidación de los Estados nación, el diseño de modelos de crecimiento y/o desarrollo más o menos relacionados con el agro, la consolidación de una economía nacional vinculada de diversas formas a los mercados mundiales, todos estos procesos impactaron en diferentes momentos y no necesariamente de la misma forma en los países de la región (Barsky & Gelman, 2009; Moraes, 1998; Stedile, 2011; Torres & Fillipi, 2007). Esos matices temporales, de profundidad o de alcance no impidieron, no obstante, que se conformaran sectores agrarios (y grupos de productores y productoras a su interior) con características similares y problemáticas más o menos comunes.

Este proceso de acumulación y constitución histórica del sector agrícola de la región (y en especial de su agricultura familiar) se vio sacudido a partir de la segunda mitad del siglo XX por dos grandes procesos tecnológicos originados en otras regiones del mundo (la revolución verde, primero y biotecnológica, después) que alteraron profundamente las lógicas y dinámicas del sector, dando lugar a un profundo proceso denominado de modernización (Bisang et al., 2008). La “modernización” implicó un nuevo intento de homogeneización de las formas de

⁷⁵ La introducción y/o el desarrollo de actividades agropecuarias con fines comerciales no fue el objetivo inicial de la conquista en términos económicos. Por el contrario, los conquistadores llegaron a nuestra región buscando -entre otros bienes- metales y minerales preciosos que, se consideraba, abundaban en la región (Halperin, 2005; Stedile, 2011). Sin embargo, rápidamente fueron descubriendo que la mayor parte de estos territorios no disponían de esos recursos y que, en cambio, la real ventaja que ofrecían era la disponibilidad de grandes extensiones de tierras adecuadas para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias. Ello, sumando a la disponibilidad de mano de obra esclava (indígenas primero, negros después), les permitía abaratar los costos y reemplazar al menos parte del mercado establecido con Asia y con África (Barsky & Gelman, 2009; Stedile, 2011).

producir y habitar el campo a partir del modelo de la agricultura industrial y los agronegocios. Estos nuevos fenómenos se encadenaron en nuestra región con cambios políticos y económicos a nivel global (determinados por la profundización del proceso de globalización), regional y nacional (atravesados por la primacía del pensamiento neoliberal), que dieron como resultado una diferente penetración de estos modelos de producción en cada uno de los países. Ello no significa, no obstante, que el sector agrícola de los países de la región tal como se configuró en los últimos años sea totalmente diferente en cada uno de ellos. Por el contrario, existen características similares entre estos cuatro países, que dan lugar a la existencia de problemáticas afines.

A continuación se describen los cambios que acarrió para el sector este proceso de instalación del modelo de los agronegocio y los procesos sociopolíticos asociados a él, haciendo hincapié en las consecuencias para el sector de la agricultura familiar.

3.1.1. Cambios tecno-productivos

La tecnologización fue un elemento cada vez más importante en el desarrollo de la agricultura durante todo el siglo XX (Anlló et al., 2013). Sin embargo, desde la segunda mitad de este siglo se dio un proceso de avance tecnológico sin precedentes, que representó para los países de la región (y del mundo) una profunda revolución. Reunidos bajo el nombre de Revolución Verde, este conjunto de cambios tecnológicos se proyectó en dos planos interrelacionados: insumos y procesos.

En lo que refiere a los insumos, en las décadas de 1930 y 1940 se produjeron las primeras investigaciones a nivel mundial para el desarrollo de semillas mejoradas de maíz. A fines de la década de 1950 vieron la luz los primeros desarrollos para el mejoramiento del trigo. Y hacia la década de 1960, comenzaron las investigaciones en torno de la soja. Las modificaciones realizadas a estos cultivos se basaron en la hibridación de las semillas para el caso del maíz, en la introducción de gen de insensibilidad a giberelinas (o gen del enanismo) en trigo primero y luego en arroz y en la producción de nuevas variedades de soja adaptables a diferentes condiciones ambientales (Campi, 2013; Patrouilleau, Kozel, & Lacoste, 2015). A ello se sumó un amplio paquete de agroquímicos, compuesto por fertilizantes, biosidas (plaguicidas, herbicidas, fungicidas) y otros productos fitosanitarios, que comenzaron a utilizarse con mayor frecuencia. Todos estos cambios redundaron en un notable aumento de la productividad de los sembrados, ya fuera porque se incrementaron los rindes por hectárea (tesis discutida por algunas autoras y algunos autores, entre ellos Rodríguez (2010)) o porque se redujeron los costos de producción (Campi, 2013).

En relación con los procesos, se mecanizó el trabajo agrícola, que hasta el momento se desarrollaba con el uso intensivo de mano de obra y animales de tiro. Con la incorporación de maquinaria e implementos agrícolas (tractores, sembradoras, cosechadoras, etc.) se revitalizaron y modificaron los modos tradicionales de producción, reduciéndose tanto los tiempos del laboreo como sus costos, al minimizar la cantidad de mano de obra empleada. También se homogeneizaron las tareas de cultivo (tanto al interior de los predios como entre las diferentes explotaciones) y quedaron libres porciones de tierra que antes se destinaban a la cría de los animales y a la producción de sus alimentos. De esta forma, el proceso de producción de bienes agrícolas se dinamizó (Barsky & Gelman, 2009; Campi, 2013).

Si bien a nivel mundial estos avances impactaron hacia mediados del siglo, en los países del MERCOSUR los cambios comenzaron a implementarse de forma masiva hacia la década de 1980, lo que marcó un retraso respecto a otros grandes productores mundiales de este tipo de bienes, como los Estados Unidos. En este proceso de incorporación fueron centrales, por un lado, las estrategias de adaptación de las mejoras a los climas y suelos de la región y, por el otro, las políticas públicas implementadas. En algunos casos, esas adaptaciones fueron realizadas sólo por empresas privadas (tanto nacionales como extranjeras), mientras que en otros la participación del Estado fue central (Campi, 2013).

Pero este retraso pierde un poco de su relevancia si se considera que estas transformaciones constituyeron, a su vez, la base para la llamada Revolución Biotecnológica, que tiene lugar a partir de mediados la década de 1990 y se extiende hasta la actualidad. De acuerdo con Domínguez y Sabatino (2010), “La Revolución Biotecnológica busca dar respuesta a los problemas que la Revolución Verde produjo y no pudo resolver, con el fin último de permitir la persistencia del paradigma de la agricultura industrial” (Dominguez & Sabatino, 2010, p. 57). Entre esos problemas mencionan la erosión de los suelos por laboreo excesivo, la contaminación de la tierra y las napas por uso de agroquímicos, problemas en el control de malezas y plagas y dependencia económica debido al uso de semillas híbridas, que no pueden reutilizarse sino que deben adquirirse en cada campaña. Lo cierto es que este nuevo proceso resultó ser una profundización (tanto en términos de insumos como de procesos) de las innovaciones generadas en el marco de la Revolución Verde. A diferencia de lo ocurrido antes, los cambios que impulsó la Revolución Biotecnológica fueron aplicados mucho más rápidamente en algunos de nuestros países (en especial en la región pampeana Argentina), superando en parte ese atraso en el que se cayó durante la etapa previa (Campi, 2013). A su vez, estos cambios tuvieron un mayor impacto en otras variables, como la forma de producir (que contempla también las formas de gerenciar las explotaciones y los modos de acceso a los

recursos), la ocupación de mano de obra (y su permanencia en el campo), la emergencia de nuevas actrices y actores o la vinculación con el sector industrial y con el resto de la economía, entre otras que se analizan a continuación.

A nivel tecnológico, las innovaciones insignia de este período fueron dos. La primera fue la sembradora de siembra directa⁷⁶. Esta nueva técnica, que se basa en la posibilidad de realizar el proceso de siembra sin roturar la tierra antes, mejora los niveles de absorción de agua y de humedad de los suelos, da lugar a la siembra en nuevos terrenos antes considerados no aptos (ampliación de la frontera agrícola), permite grandes ahorros en combustible y en mano de obra y, lo que es central, reduce los tiempos de labranza y, por tanto, da lugar a ciclos de cultivo más cortos, posibilitando el doble cultivo en un mismo terreno. Como contracara, requiere un mayor uso de herbicidas (y/o de otros productos químicos de nuevo tipo) para eliminar especies que puedan competir con aquello que se desea cultivar. La segunda innovación insignia fueron las semillas mejoradas (transgénicas, mutagénicas o transformadas mediante otros mecanismos novedosos), incorporadas hacia mediados de la década de 1990. La introducción del gen de resistencia al herbicida glifosato en las semillas de soja será el emblema de esta época (Bisang et al., 2008; Campi, 2013; Gras & Hernandez, 2009; Teubal & Rodriguez, 2002a).

La combinación de estas dos innovaciones es lo que permite hablar de un nuevo paquete tecnológico⁷⁷, que articula en torno de sí otros desarrollos (Campi, 2013). Al surgimiento de nuevas semillas, de maquinarias más potentes y de nuevos métodos de producción se agregan nuevos fertilizantes y productos fitosanitarios (herbicidas complejos, inoculantes, manejo integrado de plagas) y nuevas formas de almacenamiento de los productos agrícolas (como el silo bolsa). En este contexto, la agricultura se vuelve sumamente dependiente de estos insumos, que garantizarían un mayor rendimiento pero que, a la vez, elevan los costos de producción (Dominguez & Sabatino, 2010).

Vale la pena destacar que, pese a ser principalmente una profundización de los cambios que tienen lugar en el período anterior, estas innovaciones tienen algunas características particulares. En primer lugar, la mayoría de ellas han sido realizadas en los países centrales y, desde allí, han sido trasladadas a la región, en general a través de empresas privadas multinacionales que son las que han alcanzado estos desarrollos y además controlan los

⁷⁶ Si bien fueron diseñadas en Estados Unidos a comienzos de la década de 1960, es recién en la década de 1990, cuando se articula con los avances realizados en torno de las semillas, los fertilizantes y los herbicidas, que este mejora termina de difundirse (Campi, 2013).

⁷⁷ De acuerdo con Campi, un paquete tecnológico es “un conjunto de tecnologías articuladas que se retroalimentan y potencian en el marco de cumplimentar pasos técnicos secuenciales. Al interior de estos paquetes tecnológicos se encuentran las tecnologías denominadas principales, que son aquellas con capacidad de ordenar a las restantes, las cuales tienen un rol complementario” (Campi, 2013, p. 97).

mercados. En segundo lugar, en estos nuevos avances, el conocimiento científico ha sido un componente central. Ello significa que los avances alcanzados son más complejos y que reemplazan en gran parte los conocimientos tradicionales que poseen los agricultores y las agricultoras. Además, significa que es más difícil reproducirlos en el ámbito nacional o regional. De esta forma, se va generando un monopolio (privado) en torno de la producción y provisión de insumos (Campi, 2013; Dominguez & Sabatino, 2010; Oliveira, 2013)⁷⁸.

Cuadro N° 3.1. Innovaciones en el marco de la Revolución Verde y la Revolución Biotecnológica

REVOLUCIÓN VERDE	REVOLUCIÓN BIOTECNOLÓGICA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introducción de semillas mejoradas con técnicas de hibridación (maíz) e introducción de genes (trigo y arroz). ▪ Nuevos agroquímicos y productos fitosanitarios. ▪ Mecanización del trabajo agrícola (tractores, sembradoras, cosechadoras). ▪ Homogeneización de las tareas de cultivo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introducción de la sembradora de siembra directa. ▪ Nuevos productos químicos (herbicidas, inoculantes, manejo integrado de plagas). ▪ Surgimientos de técnicas para el mejoramiento de semillas (transgenia, mutagénesis, edición génica, etc.). ▪ Nuevas formas de almacenamiento de la producción.

Fuente: elaboración propia

3.1.2. Cambios políticos y económicos a nivel global

Estos procesos de cambio tecnológico se vieron acompañados por otros, de corte político y económico, que contribuyeron a una mayor difusión de este nuevo modelo a nivel mundial.

El primero y más importante de ellos es la profundización del proceso de globalización⁷⁹; que en el sector agrícola es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de las demás transformaciones que se describen en este apartado. En esta etapa se observa una interdependencia cada vez mayor entre todas las economías del mundo, que da forma a lo que se percibe como un mercado

⁷⁸ Para graficar esta situación es interesante analizar lo que sucede con los avances en términos de insumos que se producen durante de la Revolución Verde y durante la Revolución Biotecnológica. El uso del gen de insensibilidad a gibelinas (o gen de enanismo), que constituyó un cambio central en el marco de la Revolución Verde, fue una herramienta de uso libre por parte del productor. Esta mejora fue desarrollada por el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), financiado entonces por la Fundación Rockefeller y por el gobierno de México. En el caso de la soja y el gen de resistencia al glifosato, en cambio, el avance fue resultado de un desarrollo de una empresa privada -Monsanto-, a la que se le sigue abonando el derecho de uso, aun cuando el gen no está patentado en todos los países de la región (Campi, 2013; Patrouilleau et al., 2015).

⁷⁹ La globalización es un fenómeno multidimensional (histórico, político, social, cultural, económico, tecnológico, entre otras) y complejo, que ha sido abordado desde múltiples aristas. Si bien no se desconocen los ricos debates teóricos que plantea este término en torno de su definición, en la presente investigación no se abordará el mismo por cuestiones de espacio.

realmente mundial; una mayor densidad en las interconexiones entre empresas de todo el mundo, entre las que dominan las grandes empresas multi y transnacionales (industriales, comerciales, financieras); una fuerte presencia del capital financiero; una menor capacidad de los Estados para regular estos intercambios entre privados y una creciente homogeneización de patrones de producción (a lo que se liga estrechamente la difusión mundial de nuevas tecnologías) y de consumo (Teubal & Rodriguez, 2002b). Si bien, como señala Ferrer (2007), las principales actividades económicas y sociales de los países continúan teniendo lugar fronteras adentro, estas actividades se ven atravesadas de diferentes modos por esta realidad que las circunda y enmarca. Es en este nuevo contexto que la globalización abre nuevos espacios y oportunidades de desarrollo (Ferrer, 2007).

En lo que respecta estrictamente a la producción agropecuaria, esta nueva etapa de la globalización impacta en los modos de producir y comercializar estos productos. El surgimiento y consolidación de empresas multi y transnacionales ligadas al mundo agrario y agroalimentario no sólo difunde patrones homogéneos de consumo sino que además las técnicas y mecanismos de producción se hacen cada vez más iguales en todo el mundo, de modo de poder integrar más fácilmente las diversas explotaciones en una cadena de producción global. La modernización agraria producto de las revoluciones Verde y Biotecnológica opera en este segundo sentido (Teubal & Rodriguez, 2002a). En este marco: “Está en curso una nueva división internacional de la producción y el trabajo que condena a la mayor parte de los países de hemisferio sur a ser meros exportadores de materias primas agrícolas y minerales” (Stedile, 2013c, p. 26. Traducción propia del original en portugués), que son elaboradas en otros puntos del globo y vueltas a comercializar -ahora transformadas- en la región.

Asimismo, en esta nueva etapa tuvieron lugar otros dos fenómenos o procesos que fomentaron la difusión de un modelo agrícola integrado a las formas globales de producción en el marco de la agricultura industrial y los agronegocios.

Por un lado, vinculado a los fenómenos ya descriptos, se encuentra la finalización de una importante ronda de negociaciones comerciales internacionales: la Ronda Uruguay del GATT, que se desarrolló entre 1986 y 1993. En ella se alcanzaron definiciones que aún hoy resultan centrales. En primer lugar, el GATT se insertó, junto con otros acuerdos que regulan diferentes aristas del comercial mundial en el marco de la nueva OMC, organismo en el que se buscan acordar reglas que normativicen el comercio mundial tanto de bienes como de servicios⁸⁰. En línea con ello, se discutieron por primera vez a nivel mundial cuestiones relativas a políticas

⁸⁰ Actualmente forman parte de la OMC 162 países como miembros, mientras que otros 22 países son observadores.

agropecuarias nacionales, buscando igualar las condiciones de producción en todos los países miembros como mecanismo para fortalecer el libre comercio de estos productos. En este marco, se promovió la subordinación de la producción campesina al mercado mundial de materias primas, lo que amplió aún más las fronteras de este tipo de producción agrícola industrializada en detrimento de otros modos de ser y vivir en el campo (González, 2012a; REAF, 2006; Stedile, 2013d; Watts, 1992). Asimismo, se adoptó el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). Este acuerdo regula a nivel global las patentes y derechos de autor en la mayoría de los productos comercializables. No obstante, establece la posibilidad de excluir de este régimen, a nivel nacional, a las plantas y animales (no así a los microorganismos), aunque obliga a los países a proteger las obtenciones vegetales y animales a partir de mecanismo *ad hoc* entre los que se contemplan aquel elegido por los países del MERCOSUR: el acta de la Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV, por sus siglas en inglés), ya sea en su versión de 1978 o de 1991. En este sentido, tanto a nivel global como local, se comienzan a establecer regulaciones que, al tiempo que buscan proteger a quienes mejoran y comercializan las semillas, limitan las capacidades de los productores y las productoras de volver a utilizar las semillas que son fruto de su siembra y de los investigadores y las investigadoras de generar nuevas mejoras (Blasetti, 2010; Linzer, 2016; López Bárcenas, 2006; Schuff et al., 2017).

Por el otro, en la década de 2000 tanto el precio como la demanda mundial de algunos de los productos agrícolas se encontraba en alza. Ello se relaciona, en primer lugar, con el uso de alimentos de origen vegetal (en especial de soja) como forraje para la producción de animales, tanto en Europa como en China (Palau et al., 2007) y, en segundo lugar, con que los problemas climáticos que por estos años afectaron a grandes productores de cereales, granos y oleaginosas (Estados Unidos y Europa) redujeron los stocks disponibles (Torres, 2008). Ello, junto con la reducción de los valores de producción y del valor relativo de otros productos (como los ganaderos), contribuyó a hacer sumamente rentables los productos agrícolas, dando lugar a un proceso conocido como *commoditización*. América Latina, que históricamente se especializó en la producción de bienes agrícolas, encontró aquí una ventana de oportunidad para su (re)inserción en el mercado mundial a través de la venta de materias primas de origen agrícola. No obstante, ello significó que en parte dejaran de producirse alimentos para el mercado interno y se pusiera así en juego la seguridad y la soberanía alimentarias de la región (Massi, 2006a; Oliveira, 2013; Stedile, 2013d).

Cuadro N° 3.2. Principales organismos y acuerdos para la regulación de la producción de bienes agrícolas

REGULACIONES GLOBALES	REGULACIONES REGIONALES	REGULACIONES NACIONALES
Acuerdos suscriptos en el marco de la OMC (GATT, Acuerdo Sobre Agricultura, Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, ADPIC o TRIPS)	MERCOSUR - Dec. CMC N° 01/99 (Acuerdo de Cooperación y Facilitación sobre la Protección de las Obtenciones Vegetales en los Estados Partes del MERCOSUR. Acta UPOV 1987)	<p>ARGENTINA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Decreto PEN N° 2284/91 (Desregulación) ▪ Res. SAGyP N° 167/96 (autorización producción y comercialización soja transgénica) ▪ Res. SAGyP N° 19/98 (aprobación primer evento maíz) ▪ Res. SAGyP N° 428/98 (aprobación primer evento algodón) <p>BRASIL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley N° 8171/91 (Ley agrícola) <p>PARAGUAY</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución Nacional (1992) ▪ Ley N° 385/94 (Ley de semillas) <p>URUGUAY</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desregulación y liberalización de la importación de productos agrícolas (resoluciones varias) ▪ Resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) del 2 de octubre de 1996 (Autorización soja RR)

Fuente: elaboración propia

3.1.3. Cambios políticos y económicos a nivel regional

Si bien este punto será abordado por mayor profundidad en el próximo apartado, aquí es relevante señalar que a nivel de los países del MERCOSUR, los cambios políticos y económicos que se sucedieron por estos años estuvieron ligados a la aplicación de políticas macroeconómicas de corte neoliberal. A grandes rasgos, estas políticas implicaron la apertura de la economía, el corrimiento del Estado de su papel de árbitro en cuestiones económicas y comerciales, con la consiguiente desaparición de las herramientas con la que éste regulaba los mercados, y la desregulación de los mercados de trabajo (Obaya, 2007; Riella, 2002).

Desde la literatura especializada, se reconoce la influencia de los organismos internacionales - en especial de los organismos crediticios, como el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el BID- en la difusión de estas ideas y de este tipo de políticas, que se establecen en general como requisitos para el otorgamiento de préstamos (Lattuada et al., 2012). Además, con la creación y desarrollo del MERCOSUR, este tipo de políticas se cristalizaron. Desde este espacio, pensado como una herramienta para que los países de la región abrieran cada vez más sus mercados, las estrategias económicas y políticas neoliberales se difundieron con más fuerza,

llevando a aquellos países que podían encontrar alguna traba o reticencia a la aplicación de este modelo a homogeneizar sus estrategias con las del resto de los países de la región (Fogel, 2001; Riquelme, 2011).

En lo que respecta específicamente al agro, en este contexto se abandonaron las políticas de protección al mercado agrícola nacional y a la economía campesina que antes aplicaban los Estados, reemplazándolas por políticas que buscan compensar los efectos negativos de la liberalización (Lattuada et al., 2012; Riella, 2010; Stedile & Popular, 2013; Torres, 2008). De esta forma, la agricultura (principalmente aquella que se realiza en pequeña y mediana escala) quedó sujeta a los vaivenes del mercado mundial -tanto en lo que respecta a los costos de producción como a los valores de los bienes que produce- y al juego mundial de la oferta y la demanda (Giarraca & Teubal, 2006; Teubal & Rodriguez, 2002a; Vassallo, 2010). A ello se sumaron las políticas que dieron lugar a la introducción en la región de semillas de origen transgénico (en especial soja, algodón y maíz) (Dominguez & Sabatino, 2010; Rodriguez, 2010; Teubal, 2012). A través de todas estas medidas se fue facilitando la penetración del nuevo modelo agrícola.

3.1.4. El nuevo modelo imperante de producción agropecuaria: los agronegocios

La combinación de estos procesos tecnológicos, económicos y políticos da una nueva forma al modo de vivir y trabajar en y con la tierra, conocido como modelo de los agronegocios. En este nuevo modelo se instalan formas novedosas de financiamiento, administración y manejo de las explotaciones, que se ligan a nuevas maneras de utilización de los recursos productivos (Anlló et al., 2013; Gras & Hernandez, 2009; Riella, 2010; Teubal & Rodriguez, 2002a).

De la administración muchas veces familiar, a cargo del productor o de la productora, se pasa a nuevas formas de *management* de empresas de producción agropecuarias (Anlló et al., 2013). Es así que surge un nuevo tipo de productor o productora y de sujeto social: el “empresario familiar” (Gras, 2009) o el “empresario innovador” (Hernandez, 2007), con mayor preocupación por las cuestiones técnicas y de coordinación de las tareas que se realizan en el campo que por los modos de relacionamiento tradicionales que estaban imbricados en el modo de producción. La producción se realiza en forma de una red (Hernandez, 2007), en la que se encuentran integrados un amplio grupo de actoras y actores, nuevos o que asumen nuevas funciones: asesoramiento técnico externo (poseedores del conocimiento específico necesario para llevar adelante la producción), contratistas de maquinarias y otros servicios (fenómeno que se da particularmente en Argentina), proveedores y proveedoras industriales de insumos (maquinarias y equipos, semillas, fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas; que suelen

actuar también como entidades financiadoras frente a la reducción de la oferta por parte de los bancos), almacenadores o almacenadoras, transportistas, comercializadores o comercializadoras y agentes financieros (Gras & Hernandez, 2009; Palau, 2003; Torres, 2008). Cabe señalar que algunos de estos nuevos actores y actoras cumplen tareas que antes eran realizadas por los propios productores o productoras o por empleadas o empleados directos (ya fuera permanentes o temporales) y que ahora son tercerizadas. Asimismo, algunas de estas tareas, en especial la provisión de insumos, el acopio y la comercialización, están fuertemente concentradas en manos de empresas multi o transnacionales, que desarrollan al mismo tiempo todas estas tareas (Ver Gráfico N°2) (Giarraca & Teubal, 2006; Patrouilleau, Saavedra, Patrouilleau, & Gauna, 2012; Stedile & Popular, 2013). Así, el capital financiero logra permear la agricultura (Dominguez & Sabatino, 2010; Stedile, 2013d).

Gráfico N° 3.1. Concentración de tareas en el agro mercosureño



Fuente: Elaboración propia en base a Patrouilleau *et al.* (2012)

Estas nuevas empresas de producción agropecuaria se estructuran internamente siguiendo patrones novedosos, aunque respetando este modelo de articulación en red. Por un lado, tienen diversos tamaños, que van desde unidades medianas hasta propiedades de grandes extensiones y, por el otro, se desarrollan en torno de diversas formas jurídicas: sociedades de hecho, sociedades comerciales, uniones transitorias de empresas, fondos comunes de inversión o fideicomisos agropecuarios (Anlló et al., 2013; Gras & Hernandez, 2009).

En cuanto a la disponibilidad y acceso a recursos productivos, mientras que, como se mencionó anteriormente, los insumos necesarios son provistos por grandes empresas que centralizan su comercialización, se da una flexibilización en el uso de factores de producción, en especial la tierra y el trabajo.

En lo que respecta a la tierra, se dan dos fenómenos asociados. En algunos países, como Argentina y Brasil, o en zonas de los mismos, se difunde la utilización de contratos de arrendamiento o aparcería en detrimento de la propiedad de las parcelas. Como contracara, la tierra se valoriza y ello se convierte en un elemento de expulsión de los pequeños campesinos y campesinas en tanto productoras, ya que encuentran en la renta de la tierra un usufructo mayor que en la producción (Galeano, 1993). A partir de ello se produce una nueva forma de concentración que ya no sólo opera sobre la propiedad de la tierra, aunque sí sobre su utilización y sobre los demás recursos naturales implicados en la producción (Stedile, 2013d). Con esta nueva forma de concentración, los productores y las productoras (en general grandes productores y productoras o grupos de inversores, nacionales y extranjeros) amplían su escala, obteniendo así mejores precios para los insumos y amortizando el costo de las -nuevas- maquinarias necesarias, conservando su mayor autonomía en la decisión de seguir invirtiendo o no en este tipo de actividades al no verse atados a la posesión de las tierras. Asimismo, al diversificar la localización de su producción, reducen el riesgo climático que conlleva una mala cosecha (Gras & Hernandez, 2008). En otros países o zonas, en cambio, se dio un fuerte proceso de latifundización, asociado a la extranjerización de la propiedad de la tierra (Stedile, 2013d). Paraguay es el país donde son visibles ambos procesos. En este país, durante el Siglo XX se fue consolidando un fuerte sector de pequeños productores y productoras a través de políticas gubernamentales de repartición de tierras. Durante la dictadura de Stroessner (1954-1989), sin embargo, la repartición de tierras –atravesada por prácticas clientelares- se combinó con políticas de apertura (Dominguez & Sabatino, 2010; Fassi, 2009; Torres & Fillipi, 2007). Por un lado, cada vez se otorgaban a los productores parcelas más chicas en zonas menos productivas (cuenca del Río Paraguay). Por el otro, se permitió comprar tierras a extranjeros o extranjeras y a sociedades anónimas, prácticas hasta ese momento prohibidas. Así, empresarios y empresarias, principalmente brasileñas y, en menor medida, argentinas, comenzaron a colonizar la frontera de la cuenca del Río Paraná, dando forma a un territorio que comenzó popularmente a denominarse *brasiguayo* (Torres & Fillipi, 2007). De todos modos, estas actoras y actores no fueron los únicos que adquirieron tierras (sensiblemente más baratas que en sus países de origen e igualmente productivas), sino que ingresaron otras empresas inter o multinacionales, vinculadas a la agroexportación (en especial venta de insumos, acopio y comercialización, ciclos que dominan) (Dominguez & Sabatino, 2010). Así, cada vez más los latifundios –que antes se dedicaban casi exclusivamente a la ganadería- comenzaron a especializarse en actividades agrícolas más rentables (Palau et al., 2007). A ello se sumó la reforma de la Constitución Nacional en el año 1992, en la que se incorporaron artículos que

impedían realizar procesos de expropiación de tierras (reforma agraria), lo que acentuó aún más la consolidación de los latifundios que comenzó con la Guerra de la Triple Alianza⁸¹, tanto de propiedad nacional como extranjera (Fassi, 2009). En Uruguay se dio un proceso en parte similar, donde quienes adquieren las tierras son productoras y productores argentinos. En Brasil y Argentina, por el contrario, quienes se hacen con las tierras fueron inversores extra-regionales que formaron o consolidaron grandes latifundios capitalistas (Oliveira, 2013; Stedile, 2013b). Ello incrementa aún más los precios de la tierra, acentuando la expulsión de las productoras y los productores pequeños (Bisang et al., 2008; Stedile, 2013d).

La utilización del factor trabajo también se flexibiliza. Se reduce la contratación de mano de obra no calificada, tanto permanente como ocasional, dado que las nuevas tecnologías lo permiten. En cambio, se contrata mano de obra especializada, como asesores técnicos o contratistas de maquinarias, pero en menor cantidad (Anlló et al., 2013).

Algunos autores y autoras destacan que el principal efecto de todos estos cambios en torno de la forma de producción es la quita de autonomía y capacidad de decisión a los pequeños productores y productoras, propietarias de las parcelas (Hernandez, 2007; Teubal & Rodriguez, 2002b). El nuevo modelo logra imponer, a través de diversos mecanismos, una determinada forma (homogénea) de trabajar sobre las explotaciones.

Otro importante efecto es que, a través de estos nuevos mecanismos tecnológicos, productivos, económicos y políticos, se da una tendencia creciente no a la producción de alimentos para el mercado interno (como ocurría en etapas anteriores) sino al monocultivo de materias primas para el mercado mundial o de *commodities* (Riella & Angulo, 2014; Stedile, 2013d; Vassallo, 2010). Este proceso es denominado por Palau *et al* (2007) *commoditización*:

Esta situación se extiende por todo el cono sur donde las políticas económicas han determinado la *commoditización* de la agricultura, prevaleciendo principalmente los monocultivos de especies forestales, oleaginosas y caña de azúcar que ocupan extensos territorios en detrimento de las comunidades rurales y la agricultura diversificada de alimentos (Palau et al., 2007, p. 27).

En este sentido, se observa un vínculo cada vez más estrecho entre la agricultura y la industria, donde la agricultura se convierte en un eslabón más del proceso productivo, como proveedora

⁸¹ La Guerra de la Triple Alianza o Guerra del Paraguay enfrentó, entre 1865 y 1970, a Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay. Entre otras consecuencias de la guerra, como la desaparición de la mayoría de la población masculina del Paraguay y su ruina política, este país se vio enfrentado a pagar cuantiosas sumas como reparaciones, al resultar vencido. En este marco se inició allí un profundo proceso de privatización de la tierra, que hasta ese momento era propiedad del Estado. Muchas de esas tierras, además, fueron vendidas a extranjeros y extranjeras, dando lugar a un proceso de latifundización y concentración que viene acompañado de una fuerte extranjerización (Herken, 2008; Palau et al., 2007; Perrotta et al., 2016).

de materias primas tanto para la producción de alimentos como de biocombustibles y otros productos de origen agrícola (Stedile, 2013d). Este proceso, a su vez, afecta tanto la seguridad como la soberanía alimentarias de los países de la región, ya que sus campesinos y campesinas dejan de producir alimentos, al tiempo que se homogeneizan los patrones culturales de alimentación (Stedile, 2013d). En este último proceso juegan un rol central los grandes distribuidores de alimentos, como las cadenas de supermercados (Patrouilleau et al., 2012; Stedile, 2013d).

A este proceso de *commoditización* y difusión de cultivos industriales, con tendencia al monocultivo, se asocia otro proceso conocido como agriculturización, que se basa en la ampliación de las superficies cultivadas y el corrimiento de la frontera de producción agrícola (ver anexo 4). Ello implicó que se vieran desplazados otros tipos de producciones, como la ganadera o los cultivos regionales (Manuel-Navarrete & Gallopin, 2007; Manuel-Navarrete et al., 2005). En Argentina, este proceso se manifestó en el traslado de producciones como la ganadera (que involucra no sólo a los animales sino también a las pasturas y otros sembrados para alimentarlos) hacia otras zonas: o bien a otros territorios dentro de la región pampeana antes considerados poco productivos, o bien a zonas extrapampeanas, en especial el noreste (NEA) y el noroeste (NOA), y a países limítrofes (en especial Paraguay). Con el paso de los años, no obstante, se van produciendo en estas zonas también productos agrícolas tradicionales de la pampa húmeda (soja, maíz, trigo y girasol), desplazando a las producciones locales que ofrecen menores rindes: algodón, caña de azúcar, tabaco y bosques para producción forestal. De esta forma, tierras que antes eran vistas como inadecuadas para la producción de cereales y oleaginosas (y que por ello tenían bajo valor de mercado, en especial en comparación con las de la región pampeana), son ahora ocupadas y productivas (Rodríguez, 2010). En Paraguay las actividades agrícolas también comenzaron a avanzar sobre nuevos territorios, desplazando las actividades ganaderas, pesqueras y forestales que en ellos se desarrollaban (Torres, 2008). Asimismo, actividades que antes era centrales para estos pequeños productores y productoras, como la producción de tabaco, yerba mate o algodón se vieron desplazadas por la introducción de soja genéticamente modificada (o transgénica) (Dominguez & Sabatino, 2010). De esta forma, los grandes productores y productoras comenzaron a ganar terreno por sobre la pequeña agricultura:

Sin disponibilidad de tierras fiscales en esta ocasión, la frontera de la soja se expande sobre tierras campesinas, sobre campos ganaderos reconvertidos y sobre lo que resta de monte. Los efectos ambientales se agravan por la desaparición de los últimos bolsones de bosques en la región oriental, así como por el uso indiscriminado de potentes pesticidas. Los efectos sociales, del mismo modo, resultan dramáticos (Palau et al., 2007, p. 26).

En Uruguay también ocurrió un fuerte desplazamiento de la ganadería y la horticultura por producciones agrícolas y forestales, que adquirieron gran importancia en el país. Estas otras actividades no desaparecieron, aunque comenzaron a realizarse en otras zonas geográficas del país. A ello, Riella (2010) agrega que tanto la ganadería como la horticultura quedaron en manos de las campesinas y los campesinos más pequeños. Por el contrario, aquellas otras actividades menos intensivas en el uso de tierras y, en especial, con numerosas tecnologías por incorporar (como la agricultura y las explotaciones forestales) comenzaron a ser cada vez más realizadas por grandes propietarios y propietarias o bien por productoras y productores antes pequeños pero fuertemente capitalizados.

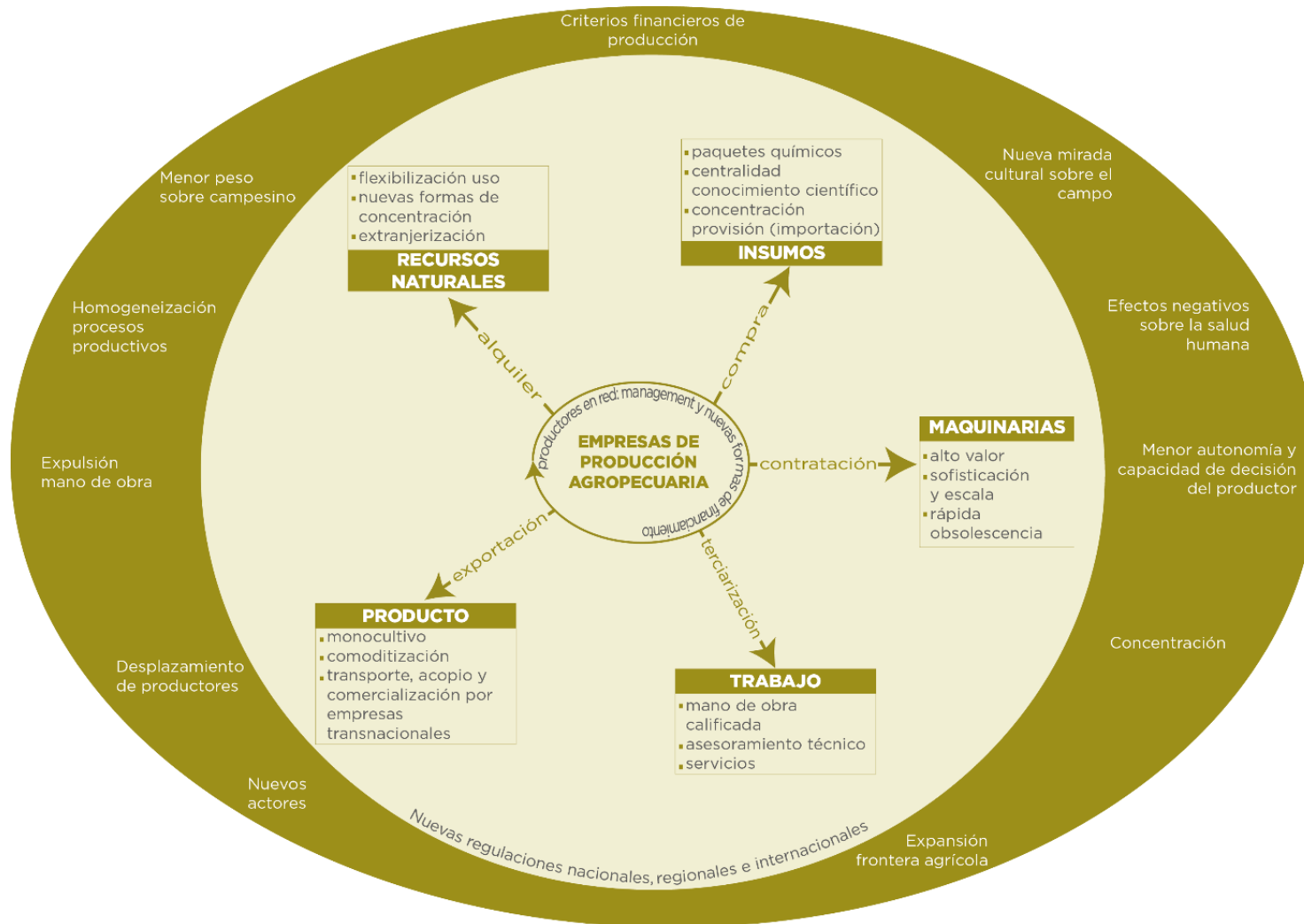
En términos sociales y culturales, la más visible de las consecuencias es la expulsión de una gran masa de productores, productoras, trabajadoras y trabajadores rurales, que dejaron de vivir en el campo y pasaron a engrosar la población pobre urbana (Carricart & Albaladejo, 2005; Fassi, 2009; Giarraca & Teubal, 2006; Palau, 2005; Ringuelet & Valerio, 2008; Riquelme, 2003). Como se mencionó, la expulsión de los trabajadores y las trabajadoras está relacionada con la menor necesidad de mano de obra (especialmente aquella no calificada) y con el aumento de los costos de producción y del valor de la tierra. Así, se va perdiendo una forma de vida particular, una cultura propia y transmitida de generación en generación por aquellos y aquellas que viven en el campo. Como contracara, el nuevo modelo de producción reproduce una mirada cultural-ideológica que resalta los beneficios y la necesidad de modernización de los mecanismos tradicionales de producción agrícola, ocultando los perjuicios que encierra (Stedile, 2013d).

Finalmente, en los últimos años existe una fuerte discusión en torno de la degradación ambiental que provoca la difusión de este modelo, intensivo en el uso de productos químicos. Se observa así que se desplazan de raíz actividades productivas tradicionales y se modifica profundamente el paisaje rural, sometiendo a la tierra y a los ecosistemas locales (tanto agrícolas como no agrícolas) a la sobreexplotación, la fragmentación, la degradación y la eliminación. En el último tiempo también se ha puesto el foco sobre los efectos negativos sobre la salud humana que provoca el uso de semillas modificadas y agroquímicos cada vez más potentes (Aiuto, 2009; Benítez-Leite, Macchi, & Acosta, 2009; Carrizo & Berger, 2013; Sanborn, Bassil, Vakil, Kerr, & Ragan, 2012).

Si bien estos elementos tecno-productivos, políticos, económicos y sociales son los que dieron forma al nuevo modelo que se denomina de los agronegocios, como se mencionó, la profundidad y el ritmo con el que este modelo se fue instaurando en cada uno de los países de

la región no fue el mismo. Por el contrario, ello dependió de las políticas públicas orientadas al sector que se fueron implementando al interior de cada país. De ellas dependieron también los efectos de este nuevo modelo sobre la agricultura familiar. Estos son los puntos que se analizan en el próximo apartado.

Gráfico N° 3.2. Los círculos del agronegocio



Fuente: elaboración propia

3.2. Políticas públicas sectoriales en el marco de la instalación del modelo de los agronegocios en los países del MERCOSUR: el lugar de la agricultura familiar

Si bien todos estos cambios estuvieron presentes en los cuatro países, no se dieron con igual intensidad ni con las mismas consecuencias en todos ellos. Ello se debió a que las transformaciones no sólo se relacionaron con los cambios tecnológicos ni tampoco dependieron directamente de las características geográficas de los países o de los rasgos asumidos previamente por el sector. Por el contrario, las políticas económicas, comerciales y productivas que cada uno de los países adoptó fueron centrales para la penetración e instalación de este modelo. A ello se sumaron una serie de políticas y programas específicos, orientadas hacia la agricultura, en general, y hacia la agricultura familiar, en particular, que también fueron variando en cada país y, por lo tanto, generando diferentes consecuencias frente a la instalación del modelo.

No obstante, cabe destacar que, además del impacto generado por el contexto político y económico internacional y por la ideología imperante, en estas políticas fue decisiva la influencia de organismos internacionales, tanto de crédito como específicos para el sector (Lattuada et al., 2012; Palau, 2003). En especial la FAO, el BM o el BID fijaron algunas de las características que debían asumir estas políticas como requisito para el otorgamiento de créditos para el desarrollo. Ello determinó que, en parte, las políticas implementadas en cada uno de los países se asemejen, estando en su mayoría orientadas a paliar la situación de pobreza que vivía el sector a partir de la reorganización y adaptación de las explotaciones a las nuevas condiciones impuestas por el mercado. Asistencia técnica, capacitación y financiamiento son así los tres principales ejes que pueden identificarse en estas políticas específicas (Lattuada et al., 2012).

3.2.1. Argentina

En Argentina, los cambios tecno-productivos fueron de la mano con cambios macroeconómicos más profundos que en otros puntos de la región. La conjunción de estos dos elementos determinó que los avances tecnológicos se aplicaran más rápidamente y con mayor profundidad, pero también determinó que fueran igualmente profundas sus consecuencias.

A partir de la década de 1990, las medidas adoptadas a nivel nacional por el entonces Presidente Carlos Menem y su Ministro de Economía, Domingo Cavallo, tendieron a la desregulación de los mercados de productos, es decir, a la reducción del papel del Estado como árbitro en cuestiones económicas, y también a su cada vez menor influencia en el plano social (Giarraca & Teubal, 2006). Como señalan Teubal y Rodríguez (2002a):

El decreto de desregulación es un hito fundamental a la hora de analizar las transformaciones que se dieron en el sector agropecuario. Mediante el mismo, se disolvieron mercado de concentración, institutos de investigación (fue reestructurado el INTA), institutos de fiscalización de la actividad agraria y mercados de hacienda. Se disolvieron la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, la Dirección Nacional del Azúcar, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y otros organismos de fiscalización y regulación de los productos regionales. También se eliminó el sistema de precios sostén y se acotó el alcance del Fondo Especial del tabaco, al permitir que recursos del mismo sean utilizados por Rentas Generales del Ministerio de Economía. En el mismo decreto se establecen medidas que fortalecen la desregulación del comercio interior de bienes y servicios, la desregulación del comercio exterior, regímenes de gravámenes a las exportaciones, la desregulación del sistema de transporte, etc. Todas estas medidas tenían por finalidad acercar el sector al ‘mercado’. De golpe, el sector agropecuario argentino se transformó en uno de los más desregulados y abiertos al mundo, sujeto mucho más que antes a los vaivenes de la economía internacional.” (Teubal & Rodriguez, 2002a, p. 98)⁸²

En consecuencia, los precios de los bienes agrícolas, que antes eran regulados por el Estado, quedaron ahora sometidos a los vaivenes del mercado mundial (Giarraca & Teubal, 2006; Teubal, 2012). Ello permitió, a su vez, el ingreso de empresas extranjeras, ya que frente a la baja en los costos y las menores regulaciones comenzaron a intervenir directamente en el sector agrícola.

A nivel fiscal, en la década de 1990 se produjo un incremento de los intereses de los préstamos que habían contraído los productores y las productoras para mejorar sus explotaciones o adquirir maquinarias (en especial las y los más pequeños) durante los años previos, dado que el Estado ya no intervenía en ellos. Esto determinó, en muchos casos, la incapacidad de hacer frente a los compromisos asumidos y la pérdida de las tierras, contribuyendo a profundizar aún más la expulsión de productores y productores descripta anteriormente (Giarraca & Teubal, 2006; Ringuelet & Valerio, 2008). Asimismo, se limitó el otorgamiento de créditos a este tipo de productores y productoras, dando lugar así al reposicionamiento de otras y otros agentes que comenzaron a actuar como financiadores.

Otra importante política que contribuyó a la implantación de este modelo fue la autorización de uso (producción y comercialización) de semillas transgénicas de soja y productos y subproductos derivados en 1996 (Res. N°167/96 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca - SAGyP) y de maíz y algodón en 1998⁸³ (Rodriguez, 2010). Argentina se convirtió así

⁸² El decreto al que hace referencia es el N° 2284/91, sancionado el 28 de Noviembre de 1991. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/7539/texact.htm>

⁸³ En 1998, la SAGyP aprueba el uso y comercialización de las primeras semillas modificadas de maíz (resistencia a insectos lepidópteros y tolerancia al herbicida glufosinato de amonio) y de algodón (resistencia a insectos lepidópteros). Hasta el año 2018, sin embargo, son 18 los eventos o combinaciones de eventos aprobados en Argentina para la siembra, consumo y comercialización en semillas de soja, maíz y algodón. Para más información

en el primer país de la región en producir bienes agrícolas transgénicos y el modelo de los agronegocios se expandió rápidamente, penetrando incluso (ilegalmente, a través de la llamada “bolsa blanca”) en países limítrofes donde este tipo de cultivos estaba prohibido (Teubal, 2012). Paralelamente, desde el Estado comenzaron a aplicarse algunas políticas orientadas a atender a aquel sector del agro que quedaba más desprotegido frente a estos cambios, como un modo de compensar su baja capacidad de acción frente a los poderes económicos que comenzaban a dominar el sector. Las estrategias productivas se combinaron con políticas sociales y fueron denominadas *Programas de Apoyos Integrados para Pequeños y Medianos Productores Basados en la Demanda*, cuyos emblemas fueron el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) (Lattuada et al., 2012; Neiman, 2010). Estos programas

“brindaban un *conjunto de apoyos integrados*, donde la transferencia de tecnología disponible ocupaba un lugar central pero no exclusivo, y en la que convergían información y capacitación sobre mercados, comercialización, diversificación de la producción, formas asociativas, análisis económico-financiero, vinculación con agroindustrias e incorporación en agronegocios así como el acceso al crédito (...) No obstante, instrumentos que promuevan el acceso a un mayor control de recursos productivos o la regularización de su situación de ocupación o uso, no formaban parte de los programas de intervención destinados a este segmento de la población rural” (Lattuada et al., 2012, p. 92) (El destacado es original).

A estos objetivos se sumaban otros como asegurar la subsistencia de estos sectores, mejorar su inserción ocupacional o promover la disponibilidad y acceso a servicios básicos, buscando de esta forma aliviar, reducir o mitigar la pobreza de estos sectores (Neiman, 2010). Es decir, las estrategias orientadas hacia las productoras y los productores (sin diferenciación de su escala productiva o del tipo de producción que llevaban adelante) buscaban incorporarlos en un mismo modelo, el de los agronegocios, sin proponer alternativas productivas o fortalecer aspectos, como el acceso a recursos (especialmente la tierra) que aparecían como la principal necesidad de muchos de los actores y actrices de la agricultura familiar (Juárez et al., 2014; Lattuada et al., 2012; Neiman, Bardomás, & Jimenez, 2001). Además, estas estrategias no estaban articuladas con aquellas dirigidas a otros actores y actrices del mundo agrario, ni a nivel territorial ni a nivel productivo, lo que no permite hablar de una estrategia clara de desarrollo en torno de lo agrícola (Juárez et al., 2014).

se recomienda visitar el sitio web del Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología (ArgenBio) (www.argenbio.org, Consultado: junio de 2018).

Tanto las medidas económicas como los cambios tecnológicos acarrearán variadas consecuencias, que se suman a las ya explicitadas.

Desde mediados de la década de 1990 fue notable la aparición de nuevos (o renovados) actores y actrices. Entre ellas y ellos vale la pena mencionar a los dos cuya aparición constituye un fenómeno diferente al que ocurre en el resto de los países de la región. El primero es el *pool de siembra*, grandes grupos inversores, en general asociados a las empresas proveedoras de insumos y asesorados por técnicas y técnicos especializados que se dedican a llevar adelante la producción en amplias extensiones de territorio (ampliación de la escala), abaratando de esta forma los insumos e incrementando los rindes, en términos económicos, de su producción. El segundo es el contratista de maquinaria, poseedor de tecnología de punta que se encarga de realizar las labores de siembra, cosecha, fumigación, entre otras. Dado el alto costo y la rápida obsolescencia de las nuevas maquinarias necesarias para la producción, los productores y las productoras más pequeñas, que no pueden afrontar estos gastos, terciarizan estas tareas en sus manos. Como contracara, cada vez pierde mayor peso y vigencia la figura de la agricultora o el agricultor que posee y trabaja su tierra con maquinarias propias, dándose un proceso de separación entre quien posee la tierra, quien la trabaja y quien administra la producción (Gras & Hernandez, 2009).

En un sentido social, además de la expulsión ya referida se produjo un incremento de la diferenciación interna del sector. Como señala Gras (2009), al tiempo que se intensificó la capitalización de las capas superiores de la estructura social agraria, se fueron perdiendo las formas tradicionales de inserción de este sector en la economía y la sociedad argentinas, poniendo incluso en duda sus posibilidades de persistencia.

3.2.2. Brasil

Brasil, por el contrario, fue el país donde la penetración del agronegocio se produjo con más contradicciones, en parte a causa de la acción de los movimientos sociales que entraron en escena en el marco de la salida del gobierno dictatorial de Goulart (1964-1985).

En términos políticos, de un escenario con un Estado interventor, que volcaba recursos públicos al crecimiento de la agricultura, se pasó a uno marcado por el discurso neoliberal instaurado a nivel nacional a partir del Plan Real (1992) (Grisay & Schneider, 2014; Oliveira, 2013). A ello se sumaron la valorización del tipo de cambio y una fuerte crisis económica interna, que favorecieron el aumento de las importaciones de productos agrícolas y la disminución de las exportaciones (Grisay & Schneider, 2014). Simultáneamente, se dio una fuerte presión de los movimientos sociales (en especial de las organizaciones sindicales rurales) que, a pesar de estas

modificaciones, sostuvieron la discusión en torno de la implementación de una Ley Agrícola que los incluyera (Grisay & Schneider, 2014; Mielitz Netto, 2010).

En términos agrícolas, durante el primer período de gobierno post dictadura (1985-1990) se diseñó e implementó el I Plan Nacional de Reforma Agraria (I PNRA), dando inicio a un largo proceso de lucha social por la reforma agraria que dura hasta la actualidad (Mattei, 2008; Mielitz Netto, 2010). Además, en el marco de la nueva Constitución sancionada en 1988 fue prevista la realización de un proceso de reforma agraria. Estos logros fueron alcanzados pese a la acción de las clases dominantes brasileñas, que se oponían a la reforma agraria en defensa de la propiedad privada (Stedile, 2013b). Durante el gobierno de Collor de Mello (1990-1992) y los gobiernos subsiguientes, sin embargo, la reforma agraria fue derrotada políticamente.

Es así que entre la segunda mitad de la década de 1990 y comienzos del nuevo siglo tuvieron lugar una serie de quiebres en la agricultura brasileña, que hicieron que el modelo de producción de este país se asemeje al resto de los países de la región. En términos generales, se asistió a un proceso de expansión violenta del agronegocio en detrimento de otras formas de producir, ser y vivir en el campo a partir de instrumentos como incentivos fiscales, financiamiento y asistencia técnica para la introducción de las innovaciones tecnológicas (Medeiros, 2006; Oliveira, 2013).

No obstante, durante el gobierno posterior de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se creó un importante programa: el Programa Nacional de Mejoramiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) (1995), a partir del cual comenzaron a diseñarse políticas específicas orientadas a la agricultura familiar entre las que se incluyeron políticas de crédito rural, de financiamiento a infraestructura y servicios y de capacitación y profesionalización de los agricultores y las agricultoras familiares. Cabe destacar que este programa (que continúa funcionando en la actualidad) fue impulsado fuertemente por las organizaciones sociales, que lograron ir colocando en él su impronta y sus demandas (Bianchini, 2015). No obstante ello, desde la literatura especializada se destaca que estas políticas resultaron un intento por modernizar a la agricultura familiar y acercarla a las propuestas en el marco del modelo de agronegocios, con lo que no dejaron de estar alineadas con los principios proclamados por el neoliberalismo (Grisay & Schneider, 2014).

Asimismo, se dieron una serie de cambios en la institucionalidad del gobierno brasileño que determinaron la existencia de espacios desde los cuales se diseñaban y aplicaban estas políticas orientadas a la agricultura familiar, a diferencia de lo que sucedió en el resto de los países de la región:

En 1999 fueron creados el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y la Secretaría de Agricultura Familiar, que asumieron la responsabilidad del PRONAF. La creación del MDA consolidó una división en la estructura político-administrativa brasileña que venía siendo delineada: en 1982 fue creado el Ministerio Extraordinario para Asuntos de la Tierra (MEAF), separando atribuciones que estaban bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura. En 1985, durante la vigencia del I Plan Nacional de Reforma Agraria, el MEAF fue reestructurado con la creación del Ministerio de la Reforma y del Desarrollo Agrario (MIRAD). En 1989 la discusión de la reforma agraria tenía poca dinámica, por lo que fue eliminado el MIRAD y sus responsabilidades fueron reincorporadas al Ministerio de Agricultura, denominado Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria. Finalmente, en 1996, como respuesta a los conflictos agrarios, fue restablecido el Ministerio Extraordinario de Política de Tierras, el cual fue reestructurado en 1999 y pasó a denominarse MDA (Grisay & Schneider, 2014, p. 81)

En este marco, algunas empresas internacionales, multinacionales y/o transnacionales y capitales financieros tuvieron un rol central. Muchas de ellas lograron acceder a tierras, no necesariamente a través de la compra sino, parte de ellas, al vincularse con empresas o propietarios brasileños (fusiones, compra de acciones, establecimiento de filiales, etc.). Esto último generó que, en numerosos casos, las herramientas de recolección de datos oficiales no resultaran adecuadas para captar su presencia en el agro brasileño y, por tanto, esta no fuera fielmente reflejada (Stedile, 2013a).

Para la pequeña agricultura, la implantación de este modelo significó, como se dijo, la expulsión del campo y, como correlato, su pauperización. También se redujo el tamaño del proletariado rural (y no sólo de los pequeños propietarios y propietarias), incrementándose así aún más la población de las periferias urbanas. Mientras tanto, aquellos trabajadores y trabajadoras que lograron permanecer en el campo se vieron expuestas a altas jornadas de trabajo con baja remuneración (en comparación a las remuneraciones recibidas por las mismas tareas en otros países) (Stedile, 2013d). De esta forma se instauró poco a poco un agricultura sin agricultores ni agricultoras (Fassi, 2009).

3.2.3. Paraguay

En Paraguay, desde la academia se sostiene que no todas las recomendaciones de los organismos internacionales en el marco del neoliberalismo llegaron a aplicarse. Medidas como la liberalización del tipo de cambio, la reducción de intereses, la apertura de fronteras para el ingreso de la inversión extranjera directa y la desregulación económica, financiera y laboral fueron aplicadas rápidamente. Sin embargo, otras, como la privatización de empresas del

Estado o la apertura comercial⁸⁴ encontraron algunas trabas debido al involucramiento de la ciudadanía (Torres, 2008). Más allá de estos matices, sin embargo, la implementación de este modelo económico generó fuertes impactos en lo que refiere a la diferenciación social, beneficiando a un grupo de actores y actoras al tiempo que se marginaba a otras (Palau, 1996). Para el sector rural y en especial para la agricultura familiar, el período posdictatorial se caracterizó por la ausencia de diseño e implementación de políticas públicas articuladas orientadas a fortalecer al sector (Palau et al., 2007), en parte debido a la desorganización y el desacuerdo sobre las políticas que debían llevarse adelante pero también a causa de la fuerte presión de grandes productoras y productores (ganaderos, agroexportadores, industriales forestales) en pos de desarticular este tipo de medidas, en especial las referidas a la repartición de tierras (Torres, 2008).

En primer lugar, en el comienzo de la vida democrática la promesa de reforma agraria se vio limitada por el agotamiento de las tierras del Estado y por la nueva Constitución sancionada en 1992, que estableció límites a la expropiación de tierras en consonancia con los intereses y posturas conservadoras que primaban en el país (Galeano, 2003; Riquelme, 2003; Torres, 2008). De esta forma, se soslayó la implementación de una política agraria a favor de la agricultura familiar, con lo que los conflictos por la tierra crecieron en cantidad e intensidad (Riquelme, 2011; Torres, 2008).

En segundo lugar, si bien se pusieron en marcha algunos programas orientados al sector, ellos no buscaban fortalecerlo preservando los modos principales de producción de estos campesinos y campesinas, sino que buscaban insertarlas en el marco de modelo de los agronegocios. Entre ellos, se destacan los programas de microcréditos financiados por organismos internacionales (como el BID), o programas como el Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL, financiado por el BID) o el Programa *Oñondivepá*, a través del cual se buscaba alcanzar la especialización productiva de los campesinos y las campesinas (Torres, 2008).

A ello se sumaron problemas de acceso al crédito formal, con lo que actoras y actores como los acopiadores comenzaron a ocupar este lugar. Sin embargo, este financiamiento estuvo orientado sólo a la implantación y cosecha de los cultivos y no otras acciones que tendieran a la capitalización o desarrollo de la explotación (Tomás Palau, 2003).

⁸⁴ En términos formales, ya que como señala (Massi, 2006b), una gran cantidad de importaciones no estaban registradas o eran sub-registradas, con lo que en los hechos Paraguay los aranceles para estos productos eran nulos.

La introducción de semillas de soja genéticamente modificada (permitida desde el año 2003)⁸⁵ también representó un cambio central en la economía paraguaya, ya que a partir de ese momento el país se convirtió en el cuarto exportador mundial de estos granos. Como correlato, se expandió también el uso de agroquímicos asociados (Dominguez & Sabatino, 2010).

En lo que respecta a la expulsión de campesinos y campesinas producto de la implantación del nuevo modelo, en Paraguay se dio un proceso algo diferente al ocurrido en los demás países de la región. Si bien las expulsadas y los expulsados del campo migraron en general a las ciudades, la capital del país fue el destino de sólo algunos de ellos: los más empobrecidos. Aquellos y aquellas con mayores posibilidades migraron a países limítrofes (Argentina en especial) o a Europa (España). Es así gran parte de la población que permaneció en Paraguay comenzó a sostenerse económicamente a partir de remesas recibidas del exterior (Centurión, 2010).

Estos cambios llevaron al empobrecimiento de gran parte de la población del país y a la precarización de las economías ligadas al trabajo familiar (Palau et al., 2007). Pero el cambio más rotundo, señalan los autores y las autoras, fue cultural (Centurión, 2010; Palau et al., 2007). Los conocimientos prácticos de los campesinos y las campesinas acerca del manejo de los cultivos se volvieron prácticamente irrelevantes y, finalmente, la cohesión comunitaria existente se vio disminuida.

3.2.4. Uruguay

En Uruguay, las reformas políticas y económicas neoliberales tuvieron un carácter más gradual y moderado. Sin embargo, la liberalización y la apertura fueron elementos dominantes en el modelo que se implementó en el país desde mediados de la década de 1970 con el objetivo de incrementar los niveles de productividad de esta actividad (Astori, 1982). Asimismo, la desregulación fue una de las primeras medidas adoptadas a comienzos de la década de 1990. Como señala Vassallo (2010):

Históricamente, los rubros que estuvieron más regulados fueron aquellos que orientaron su producción al mercado interno (trigo, sorgo, maíz, productos hortícolas, frutas, etc.). Algunos de estos rubros constituyen actividades propias de la agricultura de pequeña escala. Estos mercados también fueron desregulados y liberalizados durante los años 90.

⁸⁵ A diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, Paraguay intentó sostener hasta el año 2003 su calidad de país libre de transgénicos a partir del rechazo continuo a la comercialización de este tipo de semillas desde las entidades gubernamentales. En el año 2003, y en parte frente a las presiones ejercidas por los grandes productores, se buscó asimilar la normativa vigente a la legislación argentina y brasileña. Cabe señalar, no obstante, que desde la aprobación de utilización de este tipo de insumos en los países limítrofes (en especial en Argentina y Brasil) se dio en Paraguay un fuerte proceso de tráfico, por lo que en términos reales las semillas transgénicas ingresaron al país con anterioridad (Taraborrelli, 2014).

Entre 1990 y 1992 se liberó la importación de productos de granja, mientras que en 1995 se eliminaron las restricciones a la importación de trigos y harinas (Vassallo, 2010, p. 113).

A estas políticas de desregulación, señala Vassallo (2010), se sumaron otras orientadas a la supervisión y fiscalización y al reforzamiento de algunos servicios por parte del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Los instrumentos aplicados en el marco de este modelo tuvieron como primera consecuencia la reducción de los márgenes de maniobra de la agricultura familiar, que vieron su mercado interno cooptado por las importaciones.

Concomitante con ello, se eliminaron las políticas que tendieran a mitigar los efectos adversos de las medidas adoptadas y que ayudaran a que la pequeña agricultura pudiera sortear los vaivenes económicos. Al igual que en el resto de los países de la región, las políticas aplicadas se orientaron a incorporar a la agricultura familiar al modelo de los agronegocios desde el comienzo y no a proponer modelos alternativos de desarrollo agrícola ni a solucionar sus problemas tradicionales (como los de acceso a recursos). Es decir, las políticas orientadas a la agricultura familiar no buscaron generar espacios, estrategias, mercados diferenciados para este sector, sino paliar sus dificultades para insertarse en un modelo ajeno, desde lo económico-productivo pero también (y en especial) desde lo socio-cultural (Astori, 1982; Riella, 2010; Riella & Angulo, 2014). Como señala Vasallo: “la orientación fue la de promover nuevas iniciativas de negocios, disminuir la brecha tecnológica y mejorar la capacitación de los productores y técnicos, abrir nuevos mercados y promocionar nuevos productos y procesos” (Vassallo, 2010, p. 114). En esta línea de acción, los principales programas orientados a atender el sector fueron el Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego, el Programa Nacional de Desarrollo Rural y el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario, que se sumaron a otros programas sectoriales, orientados por ejemplo a la vitivinicultural o a las actividades de granja (Riella & Angulo, 2014). Al igual que se señala para el caso de Argentina, estas estrategias se presentaron desarticuladas, no dando lugar a procesos de desarrollo del agro sino simplemente buscando su crecimiento (Vassallo, 2010). Estos elementos, conjugados con una apertura que se fue profundizando cada vez más, contribuyeron a empobrecer al sector de la agricultura familiar, reducir sus márgenes de maniobra y minimizar su capacidad de sobrevivencia en el plano nacional (Riella & Angulo, 2014).

Cuadro N° 3.3. Principales programas, políticas y organismos para el sector de la agricultura familiar en los países del MERCOSUR

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa Social Agropecuario (PSA) ▪ Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ I Plan Nacional de Reforma Agraria (I PNRA) ▪ Programa Nacional de Mejoramiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) ▪ Secretaría de Agricultura Familiar (may) ▪ Ministerio Extraordinario para Asuntos de la Tierra (MEAF) ▪ Ministerio de la Reforma y del Desarrollo Agrario (MIRAD) ▪ Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución 1992 ▪ Programas de Microcréditos (financiamiento internacional) ▪ Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL) ▪ Programa <i>Oñondivepá</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego ▪ Programa Nacional de Desarrollo Rural ▪ Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario

Fuente: elaboración propia

La ausencia de políticas activas y explícitas para la agricultura familiar es un elemento que se repite en el análisis de las políticas públicas sectoriales para los países de la región (a excepción de Brasil) a partir de la vuelta de la democracia. Como señala Astori (1982), la verificación de esta ausencia no implica que no haya habido una política direccionada hacia el sector: la ausencia de políticas es, justamente, la política. En este marco, si bien se presentan algunos matices relacionados con la profundidad, velocidad y/o plazos de aplicación, el agro de los cuatro países de la región asumió características similares, que se derivaron de la instalación de este nuevo modelo de agricultura industrial y agronegocios. Monocultivo, expansión de la frontera agrícola, concentración, extranjerización y expulsión son fenómenos visibles en todos ellos. Como resultado, la estructura social agraria se volvió también cada vez más parecida, con sectores concentrados por un lado y una agricultura familiar que cada vez parece perder más peso frente a la inacción del Estado -a excepción, en cierto sentido, de Brasil- por el otro. Como se dijo, ello repercutió en la notable disminución (en términos numéricos) de productores, productoras y explotaciones de la agricultura familiar. Este proceso fue de la mano con la reducción de la importancia política de este sector, que se manifestó en la pérdida de peso de sus entidades representativas y en la necesidad, por parte de estas, de buscar nuevos canales de diálogo.

3.3. Las organizaciones de la agricultura familiar en el marco del modelo de los agronegocios

Como se describió hasta aquí, la instauración del neoliberalismo como ideología dominante tuvo en América Latina profundos impactos económicos, políticos y socio-culturales, que se

reflejaron de una manera especialmente severa en el agro en tanto sector social y productivo. Pero la difusión del modelo neoliberal en nuestra región también implicó cambios políticos para las actoras y los actores colectivos. Con la pérdida de peso de la agricultura familiar en el marco del modelo del agronegocio, se asistió a la disminución de la importancia política de un actor central y a la transformación de sus formas más tradicionales de agrupamiento y representación. En cambio, las grandes productoras y productores, asociados en torno de las empresas multi o transnacionales, ganaron cada vez mayor peso económico, que se tradujo en peso político nacional e internacional. Así, durante esta etapa se modificaron las tradicionales relaciones entre el Estado y la sociedad. Ello impactó, primero, en la forma en que, desde el Estado, se atendieron las demandas de estas actoras y actores colectivos, entre ellos, las organizaciones político-gremiales que representaban al sector agrícola. Segundo, en la propia configuración de estos actores y actoras sociales, que se re articularon en torno de nuevas identidades, mecanismos de intervención y marcos de acción. Esta nueva etapa es descrita desde la academia desde una ausencia: la ausencia o, más bien, la desintegración, de la matriz Estado-céntrica, entramado teórico que permitió describir las relaciones entre el Estado y la sociedad latinoamericanas desde la década de 1930 hasta entrados los años 1980⁸⁶.

Las más importantes organizaciones político-gremiales representativas del sector de la agricultura familiar, presentes en los países de la región hacia las décadas de 1980 y 1990, son en su mayoría⁸⁷ aquellas que se conformaron y/o desarrollaron en el marco de la matriz estado-céntrica. Durante todos esos años, estas organizaciones se fueron consolidando como los canales privilegiados a través del cual el sector agrícola dirigía sus demandas hacia el Estado (Lattuada, 2003; Neiman & Berger, 2009; Riella, 2002; Riquelme, 2011; Sauer, 2008). Particularmente en Brasil, estas organizaciones adquirieron una relevancia central en el proceso de diseño de políticas públicas orientadas al sector⁸⁸ (ver cuadro N° 3.4). En especial, los reclamos en torno de la propiedad de la tierra y la reforma agraria fueron las demandas clásicas de estas organizaciones, que supieron aglutinar a gran parte de la sociedad de estos países. En Argentina y Uruguay, por el contrario, los tempranos programas de acceso a la tierra hicieron

⁸⁶ Tanto las características de la MEC como el proceso de destrucción de la misma y sus implicancias fueron abordados en el capítulo anterior.

⁸⁷ Con excepción del caso de Paraguay, al que se hizo referencia previamente, donde el movimiento comenzado por organizaciones como las Ligas Agrarias hacia mediados de la década de 1960 fue el primer movimiento de este tipo y se desarticuló rápidamente a causa de la cruenta represión. En este sentido, las organizaciones paraguayas que surgen en este período post-dictatorial y de instalación del agronegocio no recuperan una tradición anterior. Para profundizar en los modos de surgimiento de las organizaciones paraguayas en esta etapa, ver Mora (2006).

⁸⁸ Entre ellas, es dable destacar a las Ligas Campesinas de Brasil, a la CONTAG y a la FETRAF (Parra & Soares, 2003; Riquelme, 2011; Sauer, 2008).

que esta demanda por la reforma agraria y la propiedad de la tierra no fuera tan fuerte. En efecto, muchos de quienes se nucleaban en torno de las organizaciones del campo resultaron ser pequeñas y pequeños propietarios. Según Riella (2002), ello determinó que su papel como articuladores de las demandas de la sociedad toda hacia el Estado no fuese tan fuerte como el que adquirieron en los países antes mencionados. No obstante, ello no implica que no hayan tenido una notoria presencia como parte importante de la sociedad, dada la relevancia del sector agrícola en estos países.

Las nuevas prácticas políticas y económicas determinaron un cambio fundamental en el contexto en cuál se insertaban estos movimientos y, consecuentemente, en su configuración.

Cuadro N° 3.4. Principales OAF en los países del MERCOSUR (1980-2000)

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Federación Agraria Argentina (FAA) ▪ Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confederación Nacional de los trabajadores de la agricultura (CONTAG) ▪ Federación de Trabajadores de la Agricultura Familiar (FETRAF) ▪ Movimiento Sin Tierra (MST) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organización Nacional Campesina (ONAC) ▪ Unión Agrícola Nacional (UAN) ▪ Unión Nacional Campesina (UNC) ▪ Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) ▪ Coordinación Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) ▪ Asociación de Colonos del Uruguay (ACU) ▪ Intergremial de Productores de Leche (IPL) ▪ Asociación de Mujeres Rurales (AMRU)

Fuente: elaboración propia

En términos políticos, la instalación de gobiernos autoritarios en los cuatro países fue un elemento central para la desarticulación de la acción colectiva. Por un lado, la represión de este tipo de acciones desde el propio Estado contribuyó a este desenlace. Las consecuencias más graves para las actoras y los actores colectivos del agro se dieron justamente en aquellos países donde los movimientos agrarios resultaban más fuertes. Ello no implica, no obstante, que no se dieran escenarios similares en todos los países de la región (Fogel, 2006; Palau, 1996; Parra & Soares, 2003; Riella, 2006; Riquelme, 2011; Sauer, 2008). Por el otro, el discurso de Estado mínimo que estos gobiernos levantaron y su remplazo por el mercado como articulador de la sociedad dejó a los actores y las actoras colectivas sin canales y sin referente al que dirigir sus demandas. El fin de las dictaduras y la vuelta a la senda democrática no implicó necesariamente que este proceso se revirtiera totalmente. Si bien en un primer momento en estos países algunos actores y actoras colectivas fueron capaces de alzar sus voces (en especial en Paraguay y Brasil, donde se dio un intento de rearticulación de estos espacios de acción colectiva surgido en gran

parte desde los actores y actoras del campo) e imponer sus ideas y necesidades⁸⁹ (Galeano, 2003; Medeiros, 2006; Palau, 1996), hacia la década de 1990 la aplicación del modelo neoliberal se profundizó, con las modalidades y consecuencias para el sector analizadas anteriormente.

Pero estos cambios que trajo el neoliberalismo en términos políticos no sólo generaron una crisis en el vínculo entre el Estado y los movimientos. Sino que además, la falta de legitimidad desde el Estado hacia las organizaciones se tradujo en una disminución de la legitimidad que los asociados y las asociadas reconocían a sus instrumentos de acción colectiva. Dado que éstas ya no resultaban ser un canal válido (y excluyente) para entablar diálogo con el Estado y que, por lo tanto, las demandas de este sector ya no eran escuchadas y atendidas a través de su accionar, los propios asociados y asociadas comenzaron a cuestionar su relevancia (Galeano, 2003; Lattuada, 2003; Medeiros, 2006; Neiman & Berger, 2009; Neiman et al., 2006; Riquelme, 2003).

A estos cambios políticos se sumaron los cambios económicos y productivos que se sucedieron en el sector agrícola, a los que se hizo referencia. La instalación de un nuevo modelo agrícola, a partir de los cambios que introdujo la Revolución Verde primero y la Revolución Biotecnológica después, despertó en las productoras y los productores agropecuarios nuevas demandas (en su mayoría técnicas y económicas, no ya políticas) que tenían que ver con la provisión de servicios para una más rápida y completa introducción en el agronegocio. Pero estas demandas no podían ser respondidas adecuada y rápidamente por las organizaciones tradicionales (Benencia & Flood, 2005; Lattuada, 2003; Ringuelet & Valerio, 2008). Ello determinó la crisis interna de las propias organizaciones, que ya no resultaban representativas para los sectores que, durante mucho tiempo, se referenciaron con ellas. Se cuestionaba así el aporte de las organizaciones gremiales al desarrollo y transformación del sector agropecuario (Lattuada, 2003). Esta crisis se reflejó, principalmente, en la disminución del número de afiliados o la cantidad de recursos económicos disponibles que resultaban de los aportes de las socias y los socios (Giarraca & Teubal, 2006; Lattuada, 2003; Neiman & Berger, 2009; Riella, 2002).

Es así que se evidencia, en este escenario, una doble crisis de las organizaciones, hacia afuera, en su relación con el Estado y hacia adentro, en su relación con sus asociados y asociadas. Este

⁸⁹ El caso paradigmático en este sentido es Brasil, donde los movimientos del agro no sólo resultaron ser actores centrales en el proceso que llevó a la instalación efectiva de la democracia sino que además lograron iniciar un proceso de reforma agraria (que, como se analizó en el apartado anterior, se interrumpió pocos años después) y hasta contribuir al diseño de nuevos espacios institucionales, orientados en especial a la atención de las demandas de la agricultura familiar (Medeiros, 2006).

nuevo escenario genera en las organizaciones del sector (y en el sector en general) modificaciones radicales. Como señalan Neiman y otros (2006),

las profundas transformaciones de la economía y del Estado han impactado en la red de representación de intereses del sector agropecuario modificando las organizaciones, los rasgos socioeconómicos de sus bases, sus discursos ideológicos y estrategias de acción colectiva (Neiman et al., 2006, p. 180).

Estas modificaciones pueden agruparse en torno de tres grandes mecanismos de respuestas.

1. En primer lugar, se da una modificación muy importante a nivel de las organizaciones en tanto estructuras de representación. Por un lado, se asiste a la desintegración de algunos de los actores y las actrices colectivas que existían hasta el momento. En muchos casos se observa que las organizaciones tradicionales pierden a sus miembros, pero también se ven imposibilitadas de reclutar nuevos, lo que las lleva a desaparecer. Como ejemplo, en el caso de Argentina, ello es visible con el proceso de desaparición de las cooperativas de acopio, en particular en la región pampeana (Benencia & Flood, 2005).

Por otro lado, frente a esta deslegitimación general, algunas organizaciones tradicionales buscan estrechar sus lazos entre ellas para, de este modo, poder posicionarse nuevamente como un actor central en la sociedad, reducir el número de interlocutores y dar mejor respuesta a las nuevas demandas (Benencia & Flood, 2005; Giarraca & Teubal, 2006; Grzybowski, 2013; Ringuelet & Valerio, 2008). Como ejemplo de este fenómeno es posible citar el caso de Paraguay, donde las organizaciones más tradicionales del campo intentaron reunirse avanzada la década de 1990, mecanismo que fracasó en el corto plazo dadas las diferencias político-ideológicas acerca del horizonte de la acción (Galeano, 2003; Riquelme, 2011). En este sentido, en algunos casos se suma un tipo de crisis, que Cavarozzi (1991) denomina *interorganizacional* y que se relaciona con la imposibilidad de las organizaciones de vincularse entre sí ya que desaparecen las normas que regulaban su acción.

Paralelamente a ello, surgen nuevas organizaciones que intentan subsanar las carencias de las organizaciones más tradicionales (tanto externas como internas⁹⁰) y dar respuesta a las problemáticas a las que ellas no dan respuesta, recuperando la representatividad perdida (Giarraca & Teubal, 2006; Medeiros, 2006; Neiman et al., 2006; Riquelme, 2003). Es así que estas nuevas organizaciones dejan de lado en parte los instrumentos políticos gremiales (aunque en parte buscan redefinir la relación Estado-sociedad) y se enfocan a cuestiones más

⁹⁰ La principal carencia interna que estas nuevas organizaciones intentan subsanar es la democratización de las propias organizaciones, elemento cuestionado a aquellas más tradicionales en este nuevo contexto político (Giarraca & Teubal, 2006).

económicas, tecnológicas y/o de contención social para algunas productoras y productores que quedaban marginados de aquellas organizaciones más tradicionales (Neiman & Berger, 2009; Neiman et al., 2006). Sin embargo, no todas ellas nacen con éste reclamo. Por estos años surgen también otras organizaciones que intentan recuperar una identidad (cultural) propia de los agricultores (en especial los familiares) y representarlos en tanto tales. Como señala Garretón (2006), la ruptura de la MEC fomenta la aparición de nuevos movimientos ligados a identidades comunitarias. Sin embargo, el reforzamiento de esta identidad “no se funda solamente en las tradiciones culturales sino también, como respuesta a la explotación económica y a la dominación política tradicional.” (Morinigo, 2003, p. 27). Estas nuevas organizaciones disputan con aquellas más tradicionales el monopolio de la representación de este sector de la pequeña agricultura (Bidaseca, 2003; Neiman & Berger, 2009), recuperando, en algunos casos, tradiciones de lucha previas a la década de 1980 (Giarraca, 2004). Cabe resaltar, junto con Giarraca (2004), que éste fenómeno no se da sólo en aquellos países, como Brasil o Paraguay, con una profunda tradición de movilización campesina, sino que se da en los cuatro países del MERCOSUR⁹¹.

2. En segundo lugar, se produce un cambio en los discursos de las organizaciones, tanto las más tradicionales como las más nuevas. En un primer momento, en el proceso de transición entre los gobiernos dictatoriales y las nuevas democracias, se van dejando de lado las demandas estrictamente sectoriales para proponer discursos que abarquen a un sector mayor de la sociedad y que reclamen nuevas respuestas al Estado. La demanda por la democratización política y social, por la ciudadanización de más amplios sectores o por la modificación de los modelos económicos de acumulación son claras en este sentido y resulta ser la estrategia de muchos de los nuevos (y viejos) actores y actoras (Galeano, 2003; Garretón, 2006; Giarraca & Teubal, 2006; Grzybowski, 2013; Palau, 2005; Riquelme, 2011; Sauer, 2008).

A medida que se van consolidando los gobiernos democráticos, en cambio, este discurso estrictamente político muta y las organizaciones se abocan casi exclusivamente a la atención de aquellas cuestiones (técnicas, económico-comerciales, productivas) que permiten a los productores y las productoras insertarse eficazmente en el marco del nuevo modelo de producción. Ello no implica que la acción gremial desaparezca totalmente del mundo agrario (en particular en aquellos países donde las organizaciones fueron tradicionalmente más activas

⁹¹ Este proceso de reconstrucción de las organizaciones y aparición de nuevas se da en el marco de la búsqueda política de nuevos espacios desde donde ampliar las libertades políticas (en especial en países como Brasil y Paraguay (Medeiros, 2006; Riquelme, 2003) y, en algunos casos, es paralelo al accionar de un sinnúmero de ONGs que surgen en la región por estos años (Fabre, 2009).

en estos términos) pero sí se ve disminuida. Asimismo, se basan en este nuevo discurso identitario al que se hizo referencia. Este nuevo discurso tiene el claro objetivo de focalizar nuevamente en posibles asociados y asociadas, que ya no demandan una presión clara sobre el aparato del Estado sino que buscan defender a los representados y las representadas frente a otros actores y otras actoras del agro, en el marco de un nuevo modelo de producción agrícola (Lattuada, 2003; Neiman & Berger, 2009; Neiman et al., 2006). Como se analiza a continuación, algunas de estas nuevas demandas sobre las que se asientan las organizaciones exceden al Estado y se orientan a la búsqueda de respuestas en otros planos, en especial el internacional. En este sentido, la demanda frente a las estrategias de integración regional encontrará en las actoras y los actores colectivos de la agricultura familiar a un actor central (Fogel, 2001; Giarraca, 2002; Riquelme, 2003).

3. Finalmente, una tercera respuesta, (la que se analiza con mayor profundidad en esta tesis), es la utilización de nuevos mecanismos de acción y la búsqueda de nuevos interlocutores e interlocutoras a quienes orientar sus demandas. Como se mencionó, en este nuevo escenario los Estados intentaron deslegitimar toda acción colectiva, imponiendo mecanismos de acción más orientados al lobby de las grandes empresas transnacionales o a la participación individual (Riella, 2002). Frente a ello, el vínculo con el Estado se modificó. En algunos casos, la confrontación se profundizó, dada la no existencia de canales formales para entablar el diálogo (Fassi, 2009). Esta estrategia predominó en aquellas organizaciones que mantuvieron su carácter político-gremial. En otros, se pasó de la confrontación a la colaboración, accionar que predomina en aquellas organizaciones que orientaron a la atención de problemáticas técnicas y económicas:

las organizaciones gremiales de alcance nacional modifican su estrategia pasando de un discurso defensivo y de prácticas de confrontación y presión a una actitud de colaboración de carácter propositivo en temáticas acotadas (tecnología, sanidad, infraestructura) (Neiman et al., 2006, p. 182).

los pequeños agricultores y/o campesinos fueron capaces de salir de la postura de protesta y reivindicación y pasaron a participar y asumir el papel de co-gestores de las políticas públicas, así como se observa la reconquista del papel de las organizaciones sociales en el campo, entre el sindicalismo rural, las cooperativas y las asociaciones (Schneider & Escher, 2014, p. 37).

A ello se sumó la participación de estas organizaciones en nuevos ámbitos (globales, regionales), que se convirtieron poco a poco en nuevos marcos de acción colectiva. Por un lado, organismos multilaterales como el BM, la FAO, la ONU, entre otros, comenzaron a reconocer a los agricultores y las agricultoras familiares como actores y actoras centrales en el proceso de

definición, gestión y control de las políticas públicas que se diseñaron en estos ámbitos (Schneider & Escher, 2014). Por el otro, así como intentaron hacerlo a nivel nacional, las organizaciones buscan nuclearse con otras del mismo tipo (con demandas y públicos similares) en la región, de forma tal de generar apoyos internacionales y, al mismo tiempo, encontrar nuevos canales de diálogo con los y las agentes gubernamentales. Ello se da, además, es un momento de auge de los PIR en América Latina, lo que convierte a estos nuevos bloques en espacios privilegiados para la búsqueda de interlocutores por parte de las actoras y los actores colectivos. Por estos años surge la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), instancia regional creada en 1994 que articula a organizaciones provenientes de 18 países de la región. La CLOC está vinculada directamente con Vía Campesina, espacio internacional de encuentro entre las organizaciones del campo de más de 80 países. El campo de acción de la CLOC y de Vía Campesina se vincula en general con la acción en espacios más amplios que la propia región, como la FAO. Éste también será el caso de numerosas organizaciones que se nuclean en torno de una importante instancia nacida en 1994: la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR. La COPROFAM está integrada por 12 organizaciones de carácter nacional representativas de las agricultoras y los agricultores familiares campesinos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile y Perú: Federación Agraria Argentina (FAA); Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG – de Brasil); Organización Nacional Campesina (ONAC), de Paraguay; la Unión Agrícola Nacional (UAN) de Paraguay; la Intergremial de productores de leche (IPL) de Uruguay; la Asociación de Mujeres Rurales (AMRU) de Uruguay; la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) de Uruguay; la Asociación de Colonos del Uruguay (ACU); la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia; el Movimiento Unitario Campesinos y Etnias de Chile (MUCECH) y la Confederación Campesina Peruana⁹². Actualmente representa en el marco del MERCOSUR ampliado a 125 organizaciones de segundo nivel (confederaciones, federaciones), 5 mil organizaciones de base (sindicatos, asociaciones y otras gremiales) y 35 millones de trabajadores y trabajadoras rurales, agricultores y agricultoras familiares, campesinos, campesinas e indígenas⁹³. Sus orígenes estuvieron estrechamente vinculados a las acciones de

⁹² Si bien como señala Riella (2002:6), estas organizaciones regionales no siempre necesariamente se crearon en armonía de intereses, intentaron siempre funcionar por consenso, desplazando los conflictos y centrándose en los acuerdos.

⁹³ Sitio web de COPROFAM – www.coprofam.org. Consultado: noviembre 2012

la Fundación Charles Leopold Mayer y de la Fundación Interamericana⁹⁴. Entre los años 1993 y 1994, estas fundaciones organizaron una serie de encuentros en los que se reunieron alrededor de 60 dirigentes de organizaciones de agricultores y agricultoras familiares de los Estados Parte del MERCOSUR. Como resultado, los agricultores y las agricultoras familiares coincidieron en la necesidad de generar un espacio permanente de reflexión y acción acerca de los avances del proceso de integración regional, dando así comienzo formal a la COPROFAM⁹⁵ (REAF, 2006)⁹⁶. El accionar de la COPROFAM y de las organizaciones que la integran resultó una novedad en términos de los mecanismos de acción y de los interlocutores clásicos de este tipo de organizaciones, ya que lograron reconocer los puntos en común de sus situaciones, aunar sus demandas y direccionarlas a un actor en particular, en este caso, los gobiernos de los Estados Parte del MERCOSUR, reunidos en este nuevo organismo. Asimismo, como se analiza en el próximo capítulo, este accionar fue un elemento central para la constitución de la REAF.

Cabe destacar que estas tres estrategias se dieron en un nuevo contexto donde la asimetría política al interior del sector agrícola era cada vez mayor, ya que, como señala Sauer (2008), “el sector patronal rural poseía una representación mucho mayor que su poder económico real” (Sauer, 2008, p. 47. Traducción propia del original en portugués). En este contexto, además, ambas –el poder económico real y, por tanto, la representación- eran cada vez mayores. Así, estos grandes actores económicos (muchas veces transnacionales) disputaron, junto con los Estados y los movimientos sociales, en áreas donde la política pareció reinventarse (Giarraca, 2004).

⁹⁴ La Fundación Charles Leopold Mayer es una organización de origen suizo creada en 1982, cuyos objetivos se dirigen a la construcción del progreso del hombre por medio de la ciencia y el desarrollo social (www.fph.ch). La Fundación Interamericana (IAF) es una entidad independiente del gobierno de los Estados Unidos, que otorga donaciones para programas de autoayuda innovadores, participativos y sostenibles, en América Latina y el Caribe. La IAF financia principalmente alianzas entre organizaciones de base y sin fines de lucro, empresas y gobiernos locales, dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población pobre y a fortalecer la participación, la responsabilidad y las prácticas democráticas. (www.iaf.gov).

⁹⁵ Sitio web de COPROFAM – www.coprofam.org. Consultado: noviembre 2012.

Cuadro N° 3.5. Estrategias de las OAF frente a la ruptura de la MEC y la instalación de los agronegocios

TIPO DE ESTRATEGIA	SUBTIPO DE ESTRATEGIA	EJEMPLO
MODIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES	Desintegración	Cooperativas de acopio - Argentina
	Rearticulación	Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) - Paraguay
	Organizaciones de nuevo tipo	Servicio Arquidiocesano de Comercialización (SEARCO) - Paraguay
CAMBIO EN LOS DISCURSOS	Búsqueda por contener a más sectores de la sociedad	Coordinadora Nacional de Lucha por la Tierra y la Vivienda (CNLTV) - Paraguay
	Discursos asociados a lo técnico-productivo	Federación Agraria Argentina
NUEVAS ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN	Confrontación con el Estado	Organizaciones gremiales de los cuatro países
	Colaboración con el Estado	Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) - Brasil
	Búsqueda de nuevos interlocutores	COPROFAM

Fuente: elaboración propia

3.4. Conclusiones parciales

Este capítulo indagó los impactos que generó la instalación y consolidación del modelo de los agronegocios en la agricultura familiar y en sus organizaciones para reflexionar en qué medida estos cambios contextuales influyeron en la adopción de una nueva mirada regional y de nuevas estrategias de acción -es decir, en la asunción de actuación en un nuevo marco de acción- por parte de las OAF.

Como se pudo observar, la instalación del modelo de los agronegocios se basó en una serie de transformaciones tecno-productivas de importancia central -las que se derivaron de las revoluciones verde y biotecnológica-, pero no se agotó en ellas. Por el contrario, el contexto político y económico global y regional (las nuevas regulaciones generadas en estos ámbitos) fue fundamental para la instalación y el crecimiento del mismo. El contexto local, por su parte,

realizó importantes aportes a la consolidación de este modelo, ya fuera amortiguando sus impactos o dándoles vía libre para su instalación.

Las políticas implementadas desde los Estados para atender a la agricultura familiar fueron claves para determinar el grado de penetración de los agronegocios en cada país y, consecuentemente, los impactos sobre este subsector y sus organizaciones. En este sentido, se destaca que, en los países de la región (a excepción, en parte, de Brasil), la ausencia de políticas activas en pos del sostenimiento de la agricultura familiar y de dar respuesta a sus demandas más clásicas fue la estrategia seguida. Las políticas compensatorias implementadas en el resto de los países (la mayoría de ellas de espaldas a los reclamos de los propios agricultores y agricultoras y sus organizaciones), por su parte, buscaron convertir a las agricultoras y los agricultores familiares para incorporarlos o integrarlos -en caso de que ello fuera viable- al proceso del agronegocio. En algunos casos, las propias organizaciones se plegaron a esta estrategia: como se analizó, una de las respuestas de las entidades frente al cambio de contexto fue la de reconvertirse para dar respuesta a las demandas de asistencia (técnica, principalmente) por parte de los productores y las productoras. Pero en cualquier caso, estas estrategias por parte del Estado y de los productores y productoras contribuyeron a la consolidación del modelo de los agronegocios, más allá de los matices presentes en cada país. De este modo, se cristalizó un sector más homogéneo, con características y con problemáticas compartidas en todos los países de la región.

Pero además, la consolidación del modelo económico y productivo ligado a los agronegocios se conjugó con la deslegitimación de las organizaciones como canales válidos para la participación de los agricultores y las agricultoras en el ámbito del Estado, producto de la ruptura de la matriz clásica de relacionamiento entre el Estado y la sociedad: la MEC.

Todo ello llevó a una crisis interna de las organizaciones pero también, en el mismo movimiento, las llevó a buscar nuevos canales y marcos de expresión, en un contexto de disputa entre modelos de producción. El ámbito regional se convertiría así un espacio al que las organizaciones volverían su mirada, es decir, en un nuevo marco de acción posible. En este nuevo marco, además de encontrar un nuevo interlocutor, encontraron socios de otros países, organizaciones representativas de un sector con características similares que se veía igualmente afectado por las nuevas lógicas (regionales, globales) de producción y de vida en el campo.

En el próximo capítulo se explora esta estrategia de apelación a un nuevo marco de acción materializado en el ámbito del MERCOSUR en el accionar de la COPROFAM y en la constitución de la REAF.

Capítulo 4: La agricultura familiar y sus organizaciones en el MERCOSUR: nuevos marcos de acción para nuevas estructuras regionales de oportunidad política

La instalación y el funcionamiento del MERCOSUR desde el año 1991 tuvo, como se analizó en los capítulos precedentes, un amplio impacto en los países de la región, al incidir las decisiones tomadas en su seno -ya fuera directa o indirectamente- en una multiplicidad de temáticas y sectores de la economía y la sociedad de la región. El objetivo expresado en el TA de alcanzar la construcción de un Mercado Común para finales de 1994 provocó que una gran cantidad de áreas de política se vieran directamente involucradas en procesos decisorios a nivel regional. Aunque para todas estas temáticas se fortaleció casi exclusivamente el tratamiento de aquella arista más vinculada a los intercambios económico-comerciales, un vasto número de cuestiones comenzaron a ser abordadas desde una lógica regional, con una importante orientación hacia la complementación y coordinación de políticas públicas (Vazquez & Perrotta, 2013). Entre esas temáticas, la agricultura fue sin duda un tópico central a abordar por el MERCOSUR, en tanto este sector constituyó desde el nacimiento de los Estados de la región un importante eje estructurante en términos sociales, culturales, políticos y económicos.

Al constituir el MERCOSUR un espacio diseñado para la administración del comercio entre los países de la región y de éstos con el mundo, la dimensión económico-comercial de la agricultura, en especial de aquella agricultura orientada a la exportación, fue sin duda la que primó a la hora de generar regulaciones y normativas en el bloque. Para ello, se diseñaron espacios dentro de la estructura institucional regional que, si bien desde el comienzo se plantearon como abarcativos de todas las producciones agrícolas, terminaron enfocándose en unos pocos subsectores y actores. Es decir, el modelo agrícola privilegiado a la hora de plantear las iniciativas regionales fue el que en el capítulo 3 se denominó *de los agronegocios*, un modelo centrado en la producción de *commodities* para su comercialización fuera de las fronteras nacionales. Sin embargo, las medidas adoptadas al interior del bloque impactaron en el conjunto del sector agrícola de los países de la región y no sólo en el sector vinculado a los agronegocios⁹⁷: estas medidas modificaron de las reglas de juego tradicionales del sector agrícola, especialmente en lo que respecta a los modos de producción y comercialización (Manzanal & Schneider, 2011; REAF, 2010) pero también en lo referido a los mecanismos de representación político-gremial de los agricultores, que se encontraban frente a un nuevo actor

⁹⁷ A ello se refiere en los capítulos precedentes cuando se señala que el impacto de la creación del bloque se extendió más allá de las fronteras que su estructura formal le imponía, para afectar a un sinnúmero de sectores y actores institucionales y sociales.

con el cual debían dialogar de un diferente modo. Mientras que esto incidió positivamente en algunos subsectores del agro, hubo otros subsectores que no sólo se vieron y sintieron perjudicados sino que se opusieron con fuerza a estas políticas.

En particular, en esta tesis se hace hincapié en el subsector de la agricultura familiar que, tanto en su rol de actor social como en su rol de actor productivo, fue desconocido⁹⁸ y soslayado de la agenda temática del MERCOSUR en su primera década de funcionamiento, aunque las políticas diseñadas en este ámbito afectaran directa y negativamente su desarrollo. Y ello a pesar de que tanto desde la academia como desde diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, locales, regionales y globales se coincide en señalar que en los países de nuestra región la agricultura familiar representa más del 80% del total de explotaciones agrícolas existentes y es productora de, en promedio, el 70% de los alimentos que se consumen, además de ser uno de los principales sectores productores de empleo en el campo (Blixen et al., 2015; IICA, 2016; Ramilo et al., 2010). La exclusión de la temática de la agricultura familiar de la agenda del bloque desde su creación se sumó a la exclusión de las actoras y los actores sociales colectivos de la agricultura familiar de las instancias de participación y/o decisión creadas por el MERCOSUR, en reflejo de los déficits democrático y social que marcaban la institucionalidad del bloque. En este sentido, como se señaló, la estructura formal del bloque fue -inevitablemente- un reflejo de las ideas y políticas neoliberales y, como tal, dejó poco espacio para la participación de las actoras y los actores sociales colectivos, particularmente aquellos que no se estructuraban en torno de las demandas sindicales-gremiales clásicas.

Esta doble exclusión determinó que el descontento de este sector en particular no se manifestara rápidamente en la estructura institucional formal del proceso ni en las agendas del bloque. Sin embargo, sí cristalizó en la generación de redes y otras instancias de encuentro extra-institucionales, que dieron lugar a novedosas dinámicas de cooperación, solidaridad y diálogo entre las propias organizaciones y de relacionamiento con los gobiernos: entre ellas, como se mencionó en el capítulo 3, se encuentra la COPROFAM. Formalmente, el bloque incorporó

⁹⁸ Como se analiza más adelante en este capítulo, el Subgrupo de Trabajo N°8 incluyó en su primer organigrama un espacio que debía estar destinado al tratamiento de cuestiones relativas a “productos de la agricultura orgánica” (espacio que nunca fue puesto en funcionamiento). La existencia de este espacio podría considerarse desde algunas perspectivas como un primer antecedente de la inclusión de la temática de la agricultura familiar en el bloque. Sin embargo, en esta tesis esta afirmación es rechazada, ya que se considera que este espacio dentro del SGT8 no reconoció al sector de la agricultura familiar en tanto actor productivo y social sino simplemente como un productor de bienes con mayor grado de diferenciación (*specialities*), que no deberían ser igualados -en términos exclusivamente comerciales- a otros tipos de bienes agrícolas que no son diferenciables (*commodities*). Es en este sentido que se afirma que durante la primera década de funcionamiento del MERCOSUR el sector de la agricultura familiar fue desconocido.

debates específicos para este subsector recién en el año 2004, con la creación de la REAF, incluyendo además la participación de actores sociales del sector en el MERCOSUR.

En este capítulo se aborda el núcleo central de esta tesis, a partir del estudio en profundidad de la experiencia de la REAF como espacio regulatorio destinado a la agricultura familiar y, en particular, a la participación de las actoras y los actores colectivos del sector en el proceso de toma de decisiones al interior del bloque. Las preguntas que se busca responder en este capítulo giran en torno del rol de las OAF en la instalación y el desarrollo de esta nueva agenda del MERCOSUR: ¿Cómo se ha dado la participación de las OAF en el ámbito regional? ¿cuáles son los mecanismos de participación que han encontrado y/o desarrollado las OAF en el MERCOSUR en general y en la REAF en particular? ¿cuál es el nivel de injerencia que estas organizaciones han alcanzado en el proceso de construcción de la agenda de trabajo la REAF? ¿responde esta agenda a las demandas planteadas por las organizaciones? ¿en qué medida influyen las organizaciones en el proceso de toma de decisiones? ¿han podido alcanzar las organizaciones sus diferentes objetivos de participación en la REAF? ¿cuáles han sido los principales impactos de la REAF en las propias organizaciones y sus contextos/estrategias previas de acción?

Para dar respuesta a estos interrogantes, el capítulo se divide en cuatro apartados.

En el primero, se describen los espacios para el tratamiento de la agricultura durante los primeros años de funcionamiento del MERCOSUR (1991-2004), para indagar en las dinámicas impulsadas y en las agendas temáticas privilegiadas a su interior. Así, se analiza el lugar destinado en estas agendas al tratamiento de temáticas relativas a la agricultura familiar y a la participación de actoras y actores sociales colectivos pertenecientes a este sector.

En el segundo apartado se exploran las posiciones frente al MERCOSUR y las experiencias de acción conjunta de los agricultores y las agricultoras de la región, haciendo hincapié en la experiencia de la COPROFAM -que, tal como se expuso en el capítulo 3, fue creada en 1994 por las OAF de la región con el objetivo de generar una instancia permanente de diálogo y discusión en torno del impacto de las políticas diseñadas para el sector agropecuario en el marco del MERCOSUR y, a partir de ello, diseñar estrategias de acción comunes que les permitieran instalar una mirada que contemplara las diferentes realidades del sector a nivel regional.

En el tercer apartado, se indaga en el proceso de construcción e instalación de la REAF durante los primeros años de la década de 2000. Tomando en cuenta lo analizado en los capítulos 1 y 2 acerca del giro que se manifiesta en el proceso de integración del MERCOSUR a comienzos del nuevo siglo, se analizan aquí los elementos exclusivamente sectoriales que llevaron a este desenlace, es decir, a la creación de la REAF.

El cuarto apartado está dedicado a explorar la agenda y las dinámicas de funcionamiento de la REAF desde su creación en el año 2004 hasta el año 2012. Así, se divide en dos secciones. En la primera sección se analizan los tópicos que han formado parte de la agenda de la REAF y cómo esta agenda ha sido modificada a lo largo del tiempo, incorporando nuevas temáticas y perspectivas de análisis a partir de la mirada aportada tanto por los Estados Parte y Asociados como por sus OAF. En la segunda sección se analiza detenidamente la dinámica de trabajo de la REAF. En primer lugar, se describen estas dinámicas en términos generales y se puntualiza en el rol económico y técnico que ha desempeñado el FIDA MERCOSUR en el proceso de instalación de estas formas de trabajo particulares. En segundo lugar, se hace referencia a las innovaciones institucionales que presenta la REAF en relación con otros espacios similares al interior del MERCOSUR, como son la existencia de una secretaría técnica, la participación de representantes de los Estados Asociados y otros actores regionales e internacionales en el seno de la reunión o la participación de los representantes de los Estados para la conformación de un espacio amplio de diálogo político. En este marco, se analiza en profundidad cómo ha sido la participación de las actoras y los actores sociales en el seno de la reunión, desde dos primas: la forma de la participación, es decir, quienes son los actores y las actoras legitimadas para integrar cada uno de los espacios o instancias de la REAF; y el fondo de la participación, es decir, la influencia de la participación de las OAF a lo largo del proceso de toma de decisiones de la REAF (y las limitaciones en este sentido).

Por último, a modo de conclusión se realiza un balance de estas experiencias, intentado dar respuesta a las preguntas planteadas en esta introducción.

4.1. Agricultura y participación en el MERCOSUR del regionalismo abierto

En tanto dimensión central de las sociedades y, en particular, de las economías de los países de la región y de su estrategia de inserción en el mundo, las cuestiones relativas a la agricultura y, en particular, a la comercialización de los bienes que ésta produce fueron incorporadas desde el momento de instalación del MERCOSUR. Es así que durante sus primeros años de funcionamiento se crearon en el ámbito de la institucionalidad formal del bloque dos espacios destinados a la discusión, diseño y articulación de políticas y regulaciones comunes para el sector agrícola.

4.1.1. El Subgrupo de Trabajo N°8 “Agricultura”

El primero de estos espacios fue el Subgrupo de Trabajo N°8 (SGT8) “Agricultura”⁹⁹, creado por medio de la Dec. CMC N° 01/92, en la que se establece el cronograma de medidas a adoptar antes del final del año 1994 con el objetivo de cumplimentar lo establecido en el TA, es decir, constituir un Mercado Común. A través de esta normativa, el bloque determinó la necesidad de crear un conjunto de órganos que asesoraran a los y las tomadoras de decisiones en distintas áreas de interés, de forma tal de promover la coordinación de regulaciones y políticas relativas a cada sector para alcanzar los objetivos propuestos. Para el caso de la agricultura, la agenda temática del SGT8 se conformó a partir de las siguientes 8 áreas de trabajo:

1. Armonización, reestructuración y reconversión de las actividades agropecuarias y agroindustriales.
2. Armonización de la política tecnológica para las actividades agropecuarias y para las agroindustrias.
3. Armonización de la política agrícola (en particular en las áreas de seguro agrícola; riego; insumos y equipamientos agrícolas; crédito rural; pago de compensaciones; almacenamiento; stocks públicos; programas sociales; formación profesional y educación rural; precios mínimos o garantizados de las actividades agropecuarias; electrificación rural; créditos para el acceso a la tierra; crédito cooperativo; productividad y calidad; sistemas de comercialización de la producción agrícola).
4. Diagnóstico de competitividad sectorial a nivel del MERCOSUR.
5. Barreras a la libre circulación de productos agropecuarios.
6. Articulación de pequeños y medianos productores al proceso de integración.
7. Sostenibilidad de los Recursos Naturales y protección ambiental en el sector agropecuario.
8. Registro de agroquímicos (defensivos agrícolas).

Como se puede observar, las metas propuestas para trabajar en el ámbito del SGT8 abarcaban un amplio conjunto de temáticas y subsectores del agro, reconociendo en parte la diversidad del campo sudamericano y alejándose exclusivamente de la dimensión económico-comercial de la agricultura a la hora de regular al sector. Es decir, la resolución de las temáticas planteadas para

⁹⁹ De acuerdo con lo establecido por el TA - Anexo V- y en la Dec. CMC N° 01/92, este SGT se denomina “Política Agrícola”. Sin embargo, en documentos posteriores el nombre utilizado es “Agricultura”. Cabe señalar que pese a su denominación, el grupo se enfoca tanto en cuestiones agrícolas como ganaderas.

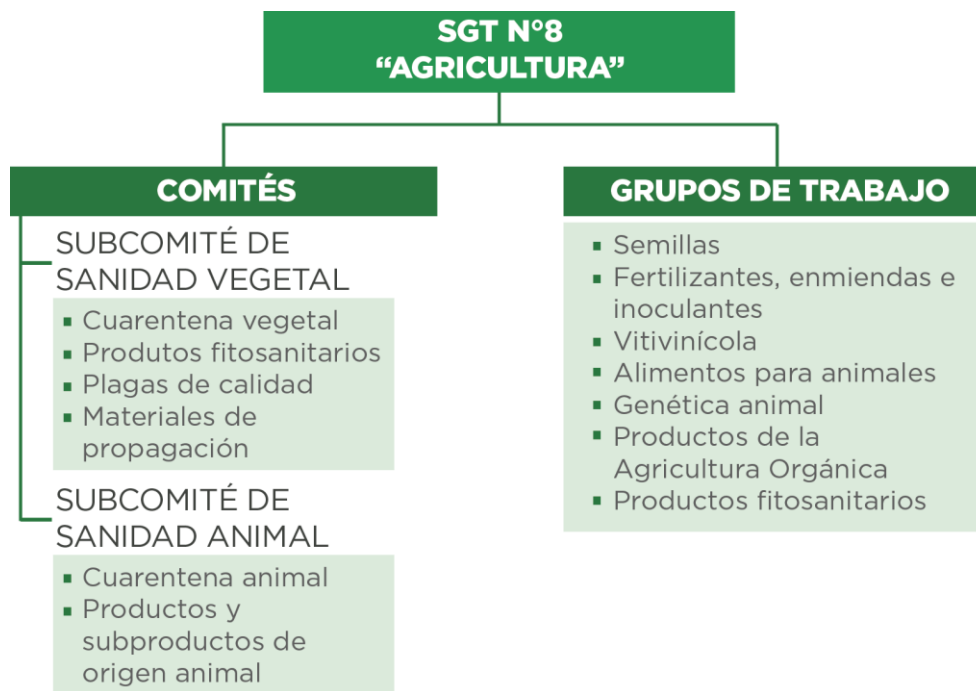
esta agenda no parecían orientarse exclusivamente al tratamiento de cuestiones vinculadas íntimamente con el modelo agrícola predominante (y en pleno desarrollo en ese momento): el de los agronegocios. Sin embargo, estas áreas de trabajo no pudieron ser abordadas antes del final de 1994, de la misma forma que sucedió con otras áreas de integración, más allá de la agricultura. Alcanzar recomendaciones y propuestas para elevar al GMC en todos los aspectos mencionados requería largos procesos, que implicaban realizar estudios y relevamientos, describir y caracterizar la legislación existente en cada país en torno de los mencionados tópicos -tomando en cuenta las asimetrías existentes en cada punto- y relevar los actores y las actoras involucradas en cada uno de estos procesos, entre otros elementos, para luego debatir y arribar a decisiones comunes. Estas múltiples y complejas actividades no pudieron ser realizadas: llevarlas adelante en el corto plazo implicaba, entonces, una necesaria priorización dentro de esta vasta agenda.

Para el año 1994, el bloque había abandonado la meta de la construcción de un Mercado Común en el corto plazo. Ello no significó, no obstante, que el MERCOSUR desapareciera. Por el contrario, comienzos del años 1995 se había establecido la existencia de una Unión Aduanera en la región que, como se señala en la literatura especializada, resulta ser un proceso incompleto hasta nuestros días (Ferrer, 1997). Asimismo, en 1995 se redefinió la estructura dependiente del GMC (Res. GMC N°20/95). Si bien esta nueva estructura contemplaba la existencia del SGT8, su agenda se vio modificada a partir de la necesidad de priorizar las temáticas incluidas en ella de modo de garantizar que éstas puedan ser abordadas. Es en esta priorización en torno de las medidas o sectores prioritarios a tomar en cuenta donde comienza a tomar relevancia el discurso agrícola hegemónico en detrimento de otros subsectores del agro regional, como la agricultura familiar.

En la primera reunión del SGT8, llevada adelante en 1995, se avanzó con esta tarea de priorización. Como resultado, se estableció que los temas más importantes a tratar serían la armonización sanitaria y fitosanitaria (compatibilizando los acuerdos emanados del MERCOSUR con aquellos propuestos por la OMC, analizados en el capítulo 3), el seguimiento y análisis de las políticas agrícolas y agroindustriales nacionales en algunas áreas definidas, la articulación de la reunión con el sector privado y, por último, la armonización de otras regulaciones referidas a temas diversos (semillas, fertilizantes, enmiendas, inoculantes, vinos y derivados de la uva, genética animal, alimentos para animales y productos de la agricultura orgánica) (Acta SGT8 N° 01/95). Como resultado de esta priorización se definió un primer organigrama interno, que estableció la existencia de 6 GT (semillas; fertilizantes, enmiendas e inoculantes; vitivinícola; alimentos para animales; genética animal y productos de la agricultura

orgánica) y 2 Subcomités (sanidad animal y sanidad vegetal) (ver Gráfico N° 4.1.). Cabe señalar, no obstante, que estos GT y subcomités no reflejan la totalidad de los temas de la agenda priorizados en esta instancia por el SGT.

Gráfico N° 4.1. Organigrama del SGT8 (1995)



Fuente: elaboración propia en base a actas de las reuniones del SGT8

A partir de Acta SGT8 N° 2/95, no obstante, su estructura se redefine a raíz de las recomendaciones realizadas por el GMC (Res. GMC N° 38/95), quedando conformada por 2 comités (sanidad animal y sanidad vegetal), 1 comisión (semillas, denominada en algunas reuniones como Grupo Ad Hoc Materiales de Propagación o Grupo de Trabajo Permanente de Certificaciones de Materiales de Propagación y Multiplicación Vegetal) y 5 comisiones ad hoc (Fertilizantes, enmiendas e inoculantes; Vitivinícola; de Genética Animal; de Alimentos para Animales; y de Productos Fitosanitarios) (ver Gráfico N° 4.2.). Así, mientras que en la primera definición de su estructura interna se pierde el tratamiento de temáticas relativas a actividades agroindustriales, política tecnológica para el agro, seguro agrícola, crédito rural, programas sociales, educación rural, acceso a tierra, competitividad sectorial o protección del medioambiente, entre otros; en la reconfiguración de la estructura institucional se dejan de lado además el trabajo sobre problemáticas vinculadas a los productos de la agricultura orgánica.

Gráfico N° 4.2. Organigrama definitivo SGT8



Fuente: elaboración propia en base a actas de las reuniones del SGT8

Más allá de su estructura institucional (que no volvió a ser modificada en el período estudiado), del análisis de las actas de las reuniones se advierte que el SGT8 centró su accionar en cuestiones zoo y fitosanitarias y, en menor medida, en cuestiones relativas a semillas y vitivinicultura. Hacia la década del 2000, además, tomaron fuerza en el seno del SGT el tratamiento de cuestiones vinculadas con los organismos genéticamente modificados y la biotecnología agrícola. En el tratamiento de estas cuestiones, la eliminación de las restricciones arancelarias y paraarancelarias así como la armonización de la legislación resultaron ser los objetivos principales. También se destacan, desde el inicio del trabajo de este SGT, las acciones de cooperación técnica tanto con la UE como con la FAO, el BID y la OMC. Sin embargo, como se observó, las cuestiones relativas a la agricultura familiar no fueron tomadas en cuenta en este espacio.

En un comienzo fue propuesta por el GMC la necesidad de abordar, al interior del SGT8, cuestiones relativas a las productoras y los productores más pequeños. Asimismo, durante los primeros años de funcionamiento de este SGT se llevaron adelante algunos seminarios en temáticas vinculadas a las pequeñas y los pequeños productores e incluso se mantuvieron diálogos con organizaciones propias del sector. Pero todo ello derivó rápidamente en la creación de un espacio para la atención de la agricultura orgánica (que no necesariamente está asociada a las pequeñas producciones) y, finalmente, en una desatención total al sector. De esta forma, las productoras y los productores medianos y pequeños fueron considerados, a lo sumo, como usuarios de porciones de tierra más pequeñas, sin que ello implicara ninguna otra diferencia de tipo económico-productivo, social o cultural, es decir, sin que se tomaran en consideración las

necesidades e intereses particulares que estos grupos poseían (REAF, 2006), que distaban de aquellas de los grandes productores y productoras agrícolas de la región.

Además de su agenda temática, el modo de funcionamiento del espacio también permite comprender cuál fue su dinámica de trabajo y su priorización en torno no sólo de temáticas sino también de actores y actoras. Estos mecanismos son definidos en términos generales en el Reglamento del GMC (Dec. CMC N°04/91) y luego en la Res. GMC N° 20/95 (Estructura del GMC), que regulan el accionar de todos los SGT del MERCOSUR.

Luego de la re-priorización de las temáticas que forman parte de su agenda, el SGT8 comienza a tener reuniones periódicas (tanto ordinarias como extraordinarias), que se celebran hasta la actualidad al menos dos veces por año, una en cada uno de los países que detentan la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR y de la reunión. Quienes coordinan las reuniones son representantes de los Ministerios de Agricultura (o similares) de cada uno de los Estados Parte (uno por Estado), aunque también pueden participar -con voz pero sin voto- representantes de los Estados Asociados. Este espacio -al igual que los demás SGT- no cuenta con una burocracia propia: es decir, son los técnicos y las técnicas de los Ministerios u organismos pertinentes de nivel nacional de cada país quienes llevan adelante la agenda de la agricultura en el ámbito regional. Como se mencionó en el capítulo 1, ello impacta en las características de las discusiones, ya que son las posiciones nacionales las que priman por sobre la lógica regional. Pero también impacta en la celeridad de los procesos de toma de decisiones y, por tanto, de construcción de la región.

En cuanto a los resultados de los acuerdos a los que se llegan en este ámbito, los SGT no pueden tomar decisiones sino tan sólo emitir recomendaciones de políticas que luego son elevadas a los órganos decisorios del MERCOSUR. Ello, como se abordó en el capítulo 1, puede generar dilaciones o bloqueos decisionales por parte de las instancias decisorias finales (GMC y CMC). Asimismo, puede impactar en la calidad de las decisiones que se adoptan, ya que si la comunicación y articulación entre estos diferentes tipos de espacios -es decir, entre quienes emiten las recomendaciones y quienes toman las decisiones- no es fluida, pueden generarse distorsiones (temporales, de contenido técnico, etc.) en las regulaciones finalmente aprobadas y, como consecuencia, en los resultados esperados de su aplicación. Para el caso del SGT, en tanto los Ministros o Ministras de Agricultura no forman parte de la reunión, sino que son cuadros técnicos los que llevan adelante el espacio, no se manifiesta con igual peso que en otros casos la situación de desigualdad interministerial que genera la jerarquía superior de las Cancillerías y los Ministerios de Economía al interior del bloque conforme su institucionalidad. Ello, sin embargo, puede ser un factor de peso al momento de considerar cómo son las

articulaciones que se dan entre los espacios que emiten recomendaciones, que son resultado de los acuerdos realizados entre cuadros técnicos (con intervención indirecta de los Ministros y Ministras de cada cartera), y las instancias decisorias finales, integradas por Ministros y Ministras.

Por último, es relevante señalar que, si bien en el marco de la normativa relativa a los SGT se contempla la posibilidad de que representantes del sector privado (empresas u organizaciones vinculadas al sector) participen en la instancia preparatoria de las reuniones, la etapa decisoria está reservada únicamente a los representantes de los Estados. Así lo establece el Acta SGT8 N°01/97 (de acuerdo con lo normado por la Decisión CMC N°04/91): “En las reuniones oficiales cuatripartitas de las Comisiones, Comisiones Ad Hoc y Grupos de Trabajo del SGT 8 NO PARTICIPA EL SECTOR PRIVADO. Lo hace en la etapa preparatoria a las mismas”¹⁰⁰ (el destacado es original). En este sentido, se observa del análisis de las actas del SGT8 que, si bien algunos actores de la sociedad civil (como por ejemplo, organizaciones de productores) entablaron diálogo con los representantes de las carteras de Agricultura de cada país en sus primeros años de funcionamiento, ello ocurrió por fuera del ámbito del SGT. De estos debates, formalmente, tan sólo han participado los actores estatales.

¹⁰⁰ Como se observa, la normativa sólo contempla a los cuatro Estados Parte originales del MERCOSUR.

Cuadro N° 4.1. Evolución de la agenda temática del SGT8

TEMÁTICAS	CREACIÓN SGT (1992)	PRIMERA PRIORIZACIÓN (1995)	AGENDA DEFINITIVA (1995)
Armonización, reestructuración y reconversión de las actividades agropecuarias y agroindustriales	X		
Armonización de la política tecnológica para las actividades agropecuarias y para las agroindustrias	X		
Armonización de la política agrícola	X	X	X
Diagnóstico de la competitividad sectorial a nivel del MERCOSUR	X		
Barreras a la libre circulación de productos agropecuarios	X	X menor cantidad de áreas de política incluidas	X menor cantidad de áreas de política incluidas
Articulación de pequeños y medianos productores al proceso de integración	X		
Sostenibilidad de los RRNN y protección ambiental en el sector agropecuario	X		
Registro de agroquímicos	X		
Acuerdos con otros bloques y terceros países	X	X	X

Fuente: elaboración propia en base a actas de las reuniones del SGT8, del GMC y del CMC

4.1.2. La Reunión de Ministros de Agricultura

El funcionamiento del SGT8 se combina, además, con otro órgano, creado en el mismo marco político-ideológico: la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA). La RMA surge a propuesta del GMC en la II Reunión del CMC, que tuvo lugar en la ciudad de Las Leñas, Argentina, en junio de 1992 (Dec. CMC N° 11/92).

Este segundo organismo fue creado también con el objetivo de armonizar las políticas agrícolas de los Estados Partes, pero como organismo dependiente del CMC -no del GMC como sucede con el SGT8-. A diferencia de lo que ocurre con el SGT8, que cuenta con reuniones periódicas, las reuniones de la RMA son convocadas por medio del SGT8, de acuerdo a las necesidades de dicho grupo. Es así que las temáticas que se abordan en este ámbito se encuentran estrechamente relacionadas con las de aquel espacio: las principales son el relacionamiento externo de sector

agrícola del MERCOSUR y la cristalización final de acuerdos discutidos al interior del SGT8¹⁰¹. Es por ello que si bien fue creada en 1992, la primera reunión de este espacio tuvo lugar en 1994, y en el período estudiado sólo se reunió 8 veces (1994, 1996, 1998, 1999, 2005 y 2006). No obstante, al igual que en los SGT, la capacidad de la reunión no es decisoria, sino meramente consultiva. Así, los Ministros o las Ministras de Agricultura (o similares) de los Estados Parte, que son quienes conforman exclusivamente la reunión (en ella no tienen espacio de participación las y los representantes del sector privado) sólo pueden emitir recomendaciones al GMC, lo que acarrea las dificultades que ya se analizaron en el capítulo 1 y para el caso del SGT8 en este capítulo.

Como se puede observar de lo antes descrito, las temáticas abordadas en el marco de estos dos espacios de trabajo se vinculan mayormente a las problemáticas y necesidades de uno sólo de los dos modelos de desarrollo agrícola antes presentados. Todos los tópicos abordados en el ámbito del bloque en estos primeros años tienden exclusivamente a fortalecer los intercambios comerciales de bienes agrícolas entre los Estados Partes y entre estos y terceros países. De esta forma, el modelo que en el capítulo 3 se denominó *de los agronegocios* se ve fortalecido por las políticas emanadas del bloque. Por el contrario, el modelo de la agricultura familiar quedó soslayado del proceso. Ello se dio, además, en el marco de discusiones, como las que se analizaron en el capítulo 3, que señalan la imposibilidad tendencial de la convivencia de ambos modelos de desarrollo agrícola. Es decir, la preeminencia de uno de estos dos modelos disminuye las posibilidades de supervivencia y crecimiento del modelo opuesto (Giarraca & Cloquell, 1998). De esta forma, que el MERCOSUR diseñara medidas que favorecieran el crecimiento de los intercambios de los productos del agronegocio atentaba directamente contra las posibilidades de la agricultura familiar en la región. Esta situación fue percibida tempranamente por los productores y las productoras de la agricultura familiar, que unificaron sus esfuerzos para actuar en pos de su reversión.

¹⁰¹ Un ejemplo en este sentido ha sido el Programa MERCOSUR libre de Aftosa, aprobado en el año 2005 por medio de la Dec. CMC N°25/05, que tenía por objetivo “promover en el ámbito del MERCOSUR y sus Estados Asociados, acciones en el área salud animal para favorecer su condición de países con producción pecuaria, libre de Fiebre Aftosa”.

4.2. Experiencias de acción conjunta de la agricultura familiar de la región: la COPROFAM

Como se analizó en el capítulo 2, la nueva dinámica política regional que se comenzó a gestar en los países de América del Sur con la creación del MERCOSUR impulsó a los actores y las actoras sociales a interpretarse en un nuevo marco. Este nuevo espacio se convertía en el ámbito privilegiado para la discusión de problemáticas de alcance regional y global, pero con impacto local y, por lo tanto, obligaba a quienes deseaban tener injerencia en estas temáticas a actuar en una nueva escala. Ello no ocurrió sólo con los sectores, actoras y actores incluidos directamente en la institucionalidad formal del bloque. Como se viene señalando desde el capítulo 1, el MERCOSUR impactó en aquellos actores y actoras que podían participar de las discusiones regionales pero también en aquellos que no estaban habilitados en tal sentido. Dicho de otro modo, el espacio regional fue convirtiéndose en un dato presente en la sociedad y generó en torno de sí un amplio número de instancias –impulsadas e integradas por diferentes tipos de actores- que, desde los márgenes de la institucionalidad formal del proceso de integración (y con lógicas ajenas a él), buscaron influir de diferentes maneras -con diferentes objetivos- en el propio proceso.

Las organizaciones del agro no fueron la excepción en este sentido. Por el contrario, la creación del MERCOSUR no sólo las impulsó a re-interpretarse en este nuevo escenario: además representó una posibilidad para la creación de nuevas instancias y estrategias para la discusión política y la acción organizada, en unos contextos políticos nacionales en los que, como se abordó en el capítulo 3, su capacidad de acción política se veía disminuida. Así, desde comienzos de la década de 1990 fueron creadas diferentes organizaciones regionales relacionadas con el agro a partir de la alianza regional de entidades preexistentes en los ámbitos nacionales, que se articularon en forma de red, de acuerdo con la categorización de Sikkink (2003) presentada en el capítulo 2. Cada una de las nuevas organizaciones representó a un sector particular de la estructura agraria, llevando al espacio regional los reclamos que estos sectores tenían en el ámbito nacional y sosteniendo diferentes posturas frente al proceso de integración (en términos de necesidad de su existencia y al establecimiento de mecanismos formales de intervención en su estructura institucional) (Riella, 2002). Siguiendo a Riella (2002), es posible identificar al menos tres tipos de grupos de actores y actoras que establecieron mecanismos de acción paralelos a los espacios formales creados por el bloque.

a. Organizaciones de grandes estancieros y hacendados

En el año 1997 los grandes estancieros, estancieras, hacendados y hacendadas de la región conformaron la Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR (FARM) como un espacio “que representara los intereses de la producción agropecuaria y donde fuera posible discutir y tomar posición sobre aquellos temas que más importan al desarrollo del sector”¹⁰². Las bases de la FARM se remontan a la década de 1980, cuando las organizaciones representativas de este sector en el ámbito nacional comenzaron a establecer contactos entre ellas en el marco del proceso de recuperación de democracia en la región. Asimismo, en el año 2007 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay aprobó el reconocimiento de la personería jurídica de la FARM como organismo internacional y, a través de un comodato con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), se instaló su sede en el Edificio Mercosur, en Montevideo, Uruguay. En la actualidad conforman esta Federación nueve organizaciones del sector de los países del MERCOSUR ampliado: Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederación Nacional de Agricultura de Bolivia (CONFAGRO), Confederación de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL), Confederación de agricultura y pecuaria de Brasil (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedad Nacional de Agricultura de Chile (SNA) y Asociación Rural de Paraguay (ARP)¹⁰³.

A diferencia de otras organizaciones, señala Riella (2002), la particularidad de estas es que al momento de creación del MERCOSUR no sólo contaban con lazos previos entre ellas sino también con los y las representantes de las carteras de Agricultura de los Estados a los que pertenecían. Es por ello que, afirma, sus demandas habrían sido transmitidas directamente a los y las responsables de los órganos decisorios (siguiendo la estrategia de lobby descrita por Rattón Sánchez (2007) y recuperada en el capítulo 2 de esta tesis). En consecuencia, su postura frente a la integración es contraria a su profundización y, en especial, opuesta a la creación de nuevos espacios y mecanismos de participación social en la estructura del bloque.

b. Organizaciones vinculadas a los Complejos Agro Industriales

Durante la primera década de funcionamiento del MERCOSUR también fueron creadas organizaciones o redes de organizaciones vinculadas a los nuevos Complejos Agro Industriales

¹⁰² Sitio web de la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur – www.farmercosur.org. Consultado: enero 2018

¹⁰³ Sitio web de la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur – www.farmercosur.org. Consultado: enero 2018

(CAI) que se estaban formando en la región por estos años y a las organizaciones de las cooperativas agrarias. Estas organizaciones nucleaban a los nuevos empresarios y empresarias agrarias y sectores modernos del empresariado rural.

En relación a su postura frente al MERCOSUR, Riella (2002) señala que estas entidades o redes de acción han llevado sus demandas puntuales al ámbito regional a través de estrategias del tipo que se caracterizó como *lobby* (Rattón Sánchez, 2007). No obstante, no han demandado una apertura amplia del bloque en términos de inclusión de actores y actoras sociales en su estructura formal. Ello se debería, en parte, a que su posicionamiento económico y político en el ámbito nacional les ha permitido establecer un contacto más o menos fluido con sus gobiernos nacionales y con entidades similares en otros países de la región.

c. Organizaciones de la agricultura familiar

Por último, las OAF del MERCOSUR ampliado también se nuclearon en una organización regional a comienzos de la década de 1990, por iniciativa de organizaciones internacionales vinculadas con la materia: la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM). Como señala Riella (2002), la actitud de este sector frente al bloque fue positiva en el sentido de demandar activamente que se profundizara la integración creando nuevos espacios y que se permitiera la participación directa de los actores y las actoras sociales en la estructura formal del proceso.

Cuadro N° 4.2. Organizaciones regionales de la agricultura

ORGANIZACIÓN	SECTOR REPRESENTADO	VINCULOS CON AUTORIDADES EN LA MATERIA	POSTURA FRENTE AL MERCOSUR
FARM	Grandes estancieros y hacendados	SI (nacionales)	No profundización ni creación de espacios de participación
CAI	Nuevos empresarios agrarios y sectores modernos del empresariado rural	SI (nacionales y regionales)	No demandan apertura del proceso
COPROFAM	Agricultores familiares	SI (internacionales)	Democratización del proceso y ampliación de la participación social

Fuente: elaboración propia en base a Riella (2002)

Cada una de estas organizaciones buscó acordar y llevar al ámbito regional -a través de diferentes mecanismos- los intereses, ideas y valores que sostenía el subsector del agro al cuál representaban. Sin embargo, sólo las OAF enmarcadas en la COPROFAM sostuvieron acciones orientadas a profundizar el proceso de integración y democratizarlo, ampliando las bases de la participación social en los términos definidos en el capítulo 2. En este sentido, y parafraseando a Tanaka (1995), las demandas de participación en el marco del bloque sólo fueron realizadas

por aquellos grupos o sectores que tendrían mucho que perder si no desarrollaran estas acciones, que habían logrado consolidar a su interior una identidad social o colectiva articulada y homogénea y que, además, en línea con las teorías de las relaciones internacionales, percibían que la región era resultado de un compromiso entre las elites y que se habían degradado las regulaciones en políticas en áreas de su interés.

A ello se suma que, como se analiza en los subsiguientes apartados, este accionar permitió realmente alcanzar los objetivos que se propuso la organización. Es por ello que resulta relevante profundizar en sus características y dinámicas.

4.2.1 La COPROFAM

Entre los años 1993 y 1994 las OAF de los países del MERCOSUR comenzaron a reunirse de forma periódica por iniciativa de dos ONGs internacionales: la Fundación Charles Leopold Mayer y la Fundación Interamericana. Por estos años, se propiciaron una serie de encuentros que congregaron alrededor de 60 dirigentes de OAF de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR con el objetivo de generar acuerdos acerca de las necesidades comunes y proponer mecanismos de acción en el ámbito regional en pos de su consecución. De esta forma, las entidades nacionales del sector de la agricultura familiar comenzaron a establecer vínculos en el marco de lo que se caracterizó como la influencia que la creación del MERCOSUR ejerció para la conformación de espacios de discusión en el nivel internacional. Como resultado, los propios agricultores y agricultoras familiares coincidieron en la conveniencia de generar un espacio permanente de reflexión, diálogo y acción que tuviera como eje los avances en la construcción del bloque.

Esta iniciativa se materializó en la COPROFAM, que fue creada en agosto del año 1994 a partir de la confluencia de entidades de carácter nacional. Su modo de surgimiento combina las tres estrategias definidas por Sikkink (2003) y analizadas en el capítulo 2 para el surgimiento de este tipo de espacios: la influencia de organizaciones internacionales, la necesidad de las propias organizaciones de articularse para alcanzar más rápidamente sus objetivos y la búsqueda de aliados regionales para presionar sobre canales de comunicación (nacionales) que se encontraban bloqueados.

Así, desde el comienzo formaron parte de la COPROFAM un conjunto de OAF de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Actualmente, la COPROFAM está integrada por 12 organizaciones de carácter nacional en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay: Federación Agraria Argentina (FAA); Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG – de Brasil); Organización Nacional Campesina (ONAC), de

Paraguay; la Unión Agrícola Nacional (UAN) de Paraguay; la Intergremial de productores de leche (IPL) de Uruguay; la Asociación de Mujeres Rurales (AMRU) de Uruguay; la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) de Uruguay; la Asociación de Colonos del Uruguay (ACU); la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia; el Movimiento Unitario Campesinos y Etnias de Chile (MUCECH) y la Confederación Campesina Peruana. De esta forma, la COPROFAM representa actualmente a 125 organizaciones de segundo nivel (confederaciones, federaciones), 5 mil organizaciones de base (sindicatos, asociaciones y otras gremiales), y 35 millones de trabajadores y trabajadoras rurales, agricultores y agricultoras familiares, campesinos, campesinas e indígenas¹⁰⁴.

Al interior de la COPROFAM, sin embargo, cada una de estas organizaciones fue desempeñando un rol diferenciado, de acuerdo con las experiencias adquiridas por cada una de ellas en el ámbito nacional. En este sentido, en las entrevistas realizadas se destaca el rol de liderazgo de las organizaciones de Brasil y, en particular, de la CONTAG, dada la cantidad de afiliados que poseía en el plano nacional pero también su trayectoria en el sector, que en el corto plazo se remonta a períodos históricos donde las OAF de los demás países fueron desarticuladas, como el período de las dictaduras cívico-militares en la región¹⁰⁵. Acompañando este proceso, también se destaca el papel jugado por la FAA. Esta disparidad en términos de tamaños y trayectorias, sin embargo, es destacada como un punto positivo, ya que dio lugar a diferentes aprendizajes por parte de aquellas organizaciones con menor recorrido.

El objetivo que persiguieron los actores y las actoras sociales de la región con la COPROFAM fue generar una instancia permanente de diálogo y discusión por la cual actoras y actores representativos del sector pudieran acordar definiciones y estrategias comunes que les permitieran alcanzar dos metas.

Por un lado, se buscaba disponer de un ámbito al interior de la estructura institucional del MERCOSUR donde se abordaran las problemáticas específicas de los productores y las productoras pertenecientes a este sector de la agricultura que hasta el momento sólo eran tratados -tanto al interior del bloque como, muchas veces, en sus Estados- en tanto usuarios de pequeñas porciones de tierra. Estos productores y productoras, por el contrario, argumentaban tener problemáticas específicas, vinculadas con el volumen de su producción, los modos de comercialización de sus productos y otros aspectos que hacen al modo en que trabajan la tierra.

¹⁰⁴ Sitio web de COPROFAM – www.coprofam.org. Consultado: noviembre 2012.

¹⁰⁵ En este sentido, como se mencionó en el capítulo 2 si bien los países de nuestra región comparten en gran medida sus tradiciones políticas y cívicas éstas presentan ciertos matices. Tanto estas características comunes como estos matices se expresan en el ámbito regional, dando forma a prácticas que, al mismo tiempo, se asemejan y se diferencian.

Asimismo, señalaban, el modelo de la agricultura familiar se veía perjudicado por las medidas adoptadas en el marco de las economías nacionales y regionales por esos años, que no hacían más que sumirlos cada vez de forma más profunda en la marginalidad y la pobreza (REAF, 2006)¹⁰⁶.

Por el otro, se buscaba instalar la perspectiva que considera a la agricultura familiar, además, como un modo particular de vida y de relacionamiento con la tierra. Así, afirmaban poseer una herencia cultura propia transmitida de generación en generación, que excede a las identidades étnicas que pueden reconocer los Estados en los productores y productoras y que vinculaba a los productores y las productoras de los diferentes países del MERCOSUR más allá de las fronteras nacionales e incluso más allá de los bienes que cada uno de ellos produjera (REAF, 2006).

En esta línea, la estrategia de la unidad fue en parte defensiva pero en parte también una acción estratégica deseada. Ambos argumentos son claramente visibles en todos sus diagnósticos y propuestas¹⁰⁷. Sin embargo, se destaca uno de ellos, la Carta de Montevideo, no sólo por su contenido sino porque fue a través de este instrumento que comienzan a materializarse sus demandas hacia el ámbito regional.

En el año 2003 tiene lugar el seminario “Las asimetrías en las Políticas Económicas y Agrícolas dentro del MERCOSUR”, realizado por la COPROFAM con el apoyo del FIDA MERCOSUR¹⁰⁸. En este seminario “se analizaron las asimetrías que afectan al sector agropecuario y, en particular a los pequeños productores de base familiar” (Carta de Montevideo) y se decidió presentar al CMC una nueva propuesta en la que se plantea que “en el ámbito del MERCOSUR hay dos agriculturas diferenciadas, la de base empresarial y la agricultura de base familiar.” (Carta de Montevideo). Dadas las asimetrías entre estos dos grupos, se percibía como necesario el diseño de medidas que otorguen un tratamiento diferencial al sector de la agricultura familiar. Es por ello que se postula la necesidad de crear, al interior del SGT8, un grupo especializado para evaluar diferentes cuestiones relativas al sector, en el que tuvieran una clara injerencia tanto los representantes gubernamentales como los representantes de la COPROFAM. Si bien esta Carta no propone la creación de una reunión al estilo de lo que sería luego la REAF, sus reiterados reclamos y la fuerza de esta proclama

¹⁰⁶ Sitio web de COPROFAM – www.coprofam.org. Consultado: noviembre 2012.

¹⁰⁷ Cabe destacar que desde su creación la COPROFAM insistió en presentar propuestas de políticas diferenciadas para el sector a las autoridades del MERCOSUR (de cada uno de sus Estados).

¹⁰⁸ El FIDA MERCOSUR es un programa especial del FIDA para la región que fue creado en el año 1999. En el próximo apartado se explora su constitución y su rol en el marco del MERCOSUR.

redundarían en una mayor atención al sector por parte de los representantes de los gobiernos de la región.

El accionar de la COPROFAM desde el momento de su creación fue activo, combinando las dos estrategias que, tal como se abordó en el capítulo 2, pueden asumir los actores y las actoras sociales en la región: una de oposición y denuncia al rumbo del bloque y otra de acción en pos de alcanzar un tipo de integración diferente. Así, se buscaba construir lazos de conocimiento, cooperación y solidaridad en los sentidos expuestos por Tapia (2008) y Riggiozzi (2012, 2014) y recuperados en el capítulo 2 para, desde los bordes externos del bloque, actuar para lograr una mayor incidencia de un nuevo conjunto de actores, actoras y sectores en la definición de las políticas regionales, es decir, para buscar una participación sustantiva (en los términos definidos en el capítulo 2). De esta forma, este espacio se convirtió en un espacio legítimo para la discusión y el intercambio de ideas para los actores y las actoras sociales que eran parte de él. Asimismo, la COPROFAM logró adquirir legitimidad frente a los actores y las actoras gubernamentales e incluso frente a los y las representantes de organizaciones internacionales. Ello permitió que sus demandas fueran escuchadas y atendidas en el marco de una nueva etapa del proceso de integración, a partir de comienzos de la década de 2000.

La instalación de la REAF marcó sin duda un quiebre en los modos de acción y estructuración de la COPROFAM en tanto, como señala Jelin (2003a), la región permite dar forma a una nueva unidad en la diversidad pero luego, en términos formales, compartimentaliza el tratamiento de las diferentes cuestiones en unidades nacionales, como se analiza más adelante. Sin embargo, la creación de este espacio no significó la desaparición de la organización de los productores y las productoras. Por el contrario, la COPROFAM continuó existiendo y constituyendo -con altas y bajas- un espacio de acción regional tanto para los actores y las actoras de la agricultura familiar que ya participaban de ella como para los que se fueron sumando en el último tiempo, pero ahora desde una nueva lógica y con nuevas estrategias.

4.3. El proceso de creación de la REAF

La Carta de Montevideo puede ser considerada uno de los puntos de inicio para la creación de un espacio destinado a abordar las realidades de la agricultura familiar en el seno del MERCOSUR. Sin embargo, otros dos conjuntos de actores fueron importantes para alcanzar este objetivo además de los actores y las actoras sociales regionales. El primero de ellos fueron

los organismos internacionales, en especial el FIDA¹⁰⁹. El segundo, los gobierno de los Estados Parte del bloque.

a. El FIDA

Desde mediados de la década de 1990, el FIDA, a través de su División de América Latina y el Caribe, comenzó a impulsar seminarios y reuniones entre los y las representantes gubernamentales de los países de la región. En estos encuentros se intentaba a mostrar la importancia de la agricultura familiar en los procesos de desarrollo nacional y la necesidad de que las políticas hacia el sector fueran activas y no meras respuestas a las consecuencias no deseadas del proceso de apertura al comercio mundial (Ramos, 2010b).

El más relevante de estos encuentros, realizado en Montevideo, Uruguay, en noviembre de 1997, tuvo como título “Combate a la pobreza rural con reglas de mercado en el contexto del MERCOSUR”. Del mismo participaron los Ministros de Relaciones Exteriores y Agricultura (o similares), miembros de las cámaras de agricultura y Parlamentarios y Parlamentarias de los países del MERCOSUR (los Estados Parte y Bolivia y Chile, en calidad de asociados), así como expertos y expertas internacionales en la reducción de la pobreza rural y el desarrollo rural. En este encuentro se llegó a diversas conclusiones, entre las que se destacan dos. La primera de ellas hace referencia a la necesidad de articular con nuevos espacios dentro de cada Estado, más allá de los Ministerios de Agricultura, para contribuir fehacientemente a la reducción de la pobreza rural, que se da sobre todo entre las agricultoras y los agricultores pequeños (familiares, campesinos y campesinas, indígenas). De esta forma, se reconocía que las problemáticas de este sector eran cuestiones integrales y no meramente económicas, comerciales o productivas. En consonancia con ello, la segunda conclusión destaca la relevancia de la creación de instancias de diálogo nacionales y regionales para coordinar la formulación y aplicación de políticas públicas y proyectos de desarrollo orientados al sector de las agricultoras y los agricultores más pequeños.

Estos resultados fueron relevantes para pensar nuevas formas de abordar los problemas y necesidades del sector. Sin embargo, uno de los *outputs* más significativos de este encuentro fue que los países de la región decidieron solicitar al FIDA la conformación de un programa específico para trabajar estos temas en el cono sur. Es así que en el año 2000 se crea la Unidad

¹⁰⁹ El FIDA es una agencia especializada de la ONU nacida en 1974 como resultado de la Conferencia Mundial de la Alimentación y que en 1977 asumió el carácter de institución financiera internacional. Su surgimiento está vinculado al objetivo de financiar proyectos de desarrollo agrícola, en especial en países en desarrollo (Sitio web de FIDA – www.ifad.org. Consultado: febrero 2018).

de Coordinación Regional (UCR - FIDA MERCOSUR), entre cuyos objetivos se destacó la creación de un espacio a nivel regional para el diseño y armonización de las políticas públicas activas para la región en temáticas relativas a lo que luego se dio en llamar agricultura familiar. Es en este marco que el FIDA MERCOSUR comienza a interactuar más profundamente con los agricultores y las agricultoras familiares de la región reunidos y reunidas en la COPROFAM¹¹⁰, no sólo para propiciar la creación de este nuevo espacio institucional sino, además, para promover en este ámbito una dinámica de trabajo particular, que será la que adopte la REAF, como se analiza más adelante.

b. Los Estados Parte

El segundo conjunto de actoras y actores relevantes para alcanzar el objetivo de la creación de un espacio destinado a la agricultura familiar fueron los y las representantes de los gobiernos de los Estados Parte del bloque, en especial del Estado brasileño, que realizó el pedido formal ante el CMC. Dos elementos fueron definitorios para que este pedido se concretara.

El primero es el nuevo marco político regional, cuestión que ya fue abordada en profundidad en los capítulos 1 y 2 de esta tesis. En este novedoso contexto, se destaca un elemento que no fue referido explícitamente con anterioridad: el proceso de reorientación de la política externa brasileña hacia la región. Como señala Marco Aurelio García (referenciado en Gaspar & Spina, 2018), uno de los objetivos del gobierno de “Lula” Da Silva fue promover la inserción internacional soberana del Brasil. Para alcanzar este objetivo, la región resultaba central: en un mundo que se proyectaba cada vez más multilateral, el nuevo gobierno brasileño percibía que los países de América del Sur presentaban numerosas fortalezas para alcanzar una inserción competitiva en el mundo. Sin embargo, la integración regional latinoamericana era débil. Así, el gobierno de Lula se propuso promover y fortalecer estos procesos para propiciar así una integración de nuevo tipo en el mundo. Muestra de ello es el impulso dado a la construcción de la UNASUR. Esta estrategia brasileña fue determinante también en el intento por modificar la institucionalidad del MERCOSUR (Gaspar & Spina, 2018; REAF, 2006).

El segundo elemento lo conforman las políticas nacionales existentes en ese momento en Brasil para el tratamiento de la agricultura familiar. Es menester destacar en este sentido la gran

¹¹⁰ Esta relación entre el FIDA y la COPROFAM es un ejemplo de lo señalado en el Capítulo 2 al respecto de que la relación de los ciudadanos con los PIR no sólo está mediada por los Estados nacionales: también existen situaciones en las que son otros organismos (en este caso regionales o internacionales) los que buscan apuntalar esa participación. De hecho, con la creación de la REAF, como se explora en el siguiente apartado, este vínculo entre el FIDA y no ya la COPROFAM, sino las diversas organizaciones del sector que participan en este espacio, se refuerza.

asimetría respecto de esta temática en los cuatro Estados Parte del MERCOSUR y en sus Estados Asociados.

Para comienzos de la década de 2000, ni Argentina, ni Paraguay ni Uruguay contaban dentro de su estructura institucional nacional con espacios destinados exclusivamente al tratamiento de cuestiones relativas a la agricultura familiar, sus problemas y necesidades y al diseño de políticas públicas en este sentido. Por el contrario, como se refirió en el capítulo 3, las políticas destinadas a este sector del agro diseñadas en el marco del neoliberalismo eran o bien las mismas que aquellas orientadas a las productoras y los productores más grandes –considerando a los pequeños agricultores y agricultoras simplemente usuarios de pequeñas parcelas- o bien buscaban tan solo compensar los efectos negativos de la apertura comercial, no postulando el abordaje integral del sector. Situaciones similares se encuentran en los Estados Asociados, en particular aquellos que, como se analiza en este capítulo, tienen una participación más activa en la REAF, como Chile o Venezuela. Asimismo, el caso de Bolivia presenta otras particularidades, en tanto la Constitución Nacional sancionada en 2009 contempla algunas singularidades en torno de los abordajes que se realizan en el país en torno de los recursos naturales (Svampa, Stefanoni, & Fornillo, 2010).

Para el caso de Brasil, en cambio, la acción de los movimientos sociales nacionales permitió que en el año 1991 se promulgase una Ley Agrícola que “entre otras cosas reconocía la diversidad de los agricultores y preveía la especificidad de políticas adecuadas a sus necesidades” (Mielitz Netto, 2010, p. 62. Traducción propia del original en portugués). De la mano de esta legislación, desde comienzos de la década de 1990 comenzaron a implementarse una serie de programas orientados específicamente a abordar las realidades la agricultura familiar, entre los que se destaca por su relevancia el PRONAF de 1995¹¹¹. Este programa sería administrado desde su creación por la Secretaría de Agricultura Familiar, creada para este fin en el seno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA, por sus siglas en portugués) y, a partir de 1996, por el Ministerio Extraordinario de Política Fundiaria¹¹², que en el año 2000 se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). La creación de este nuevo Ministerio representó un parteaguas para la política del sector en Brasil, ya que con ello se quitaron al MAPA las atribuciones relativas a las cuestiones de la agricultura familiar y se

¹¹¹ Para profundizar en las características de este programa en particular y en la institucionalidad brasileña para la agricultura familiar, ver Mielitz Netto (2010).

¹¹² La creación de este Ministerio, señala Mielitz Netto (2010), se vincula con las repercusiones que generó la “Massacre de Carajás”, en la que 19 agricultores sin tierra fueron reprimidos y asesinados por las fuerzas policiales estatales de Pará.

creó una doble estructura institucional para el abordaje del sector agrícola. Como señala Mielitz Netto (2010):

Desde entonces estos dos ministerios han convivido, no sin discordias, segmentando su actuación en función del público atendido por cada uno. El MAPA atendería al denominado agronegocio o agricultura empresarial. Al MDA le cabría una atención mayor al logro de la reforma agraria, a la consolidación de las explotaciones y al desarrollo de los programas de apoyo y fomento a la agricultura familiar (Mielitz Netto, 2010, p. 63. Traducción propia del original en portugués)

Este hecho, sin embargo, permitió que -en particular a nivel del Estado- se consolidara no sólo el concepto de agricultura familiar (que, como se analizó en el capítulo 3, ya venía siendo trabajado en la región impulsado por los propios agricultores y agricultoras familiares) sino además esta visión que reconoce que el campo sudamericano no es uno solo sino que la estructura social agraria es más compleja y requiere de políticas activas específicas para cada sector. Con la llegada de Da Silva al gobierno de la República en 2002, el MDA es reestructurado y son creados nuevos ministerios, secretarías y programas¹¹³ que se articulan a nivel nacional para una atención más compleja y completa del sector:

En estas iniciativas se percibe la intención de dar una nueva funcionalidad al MDA, ahora diferenciándolo también en lo que respecta a sus finalidades, articulándolo con otras instituciones dentro de una concepción mayor de lo que debería ser la acción del Estado en estas áreas de competencia (Mielitz Netto, 2010, p. 64. Traducción propia del original en portugués)

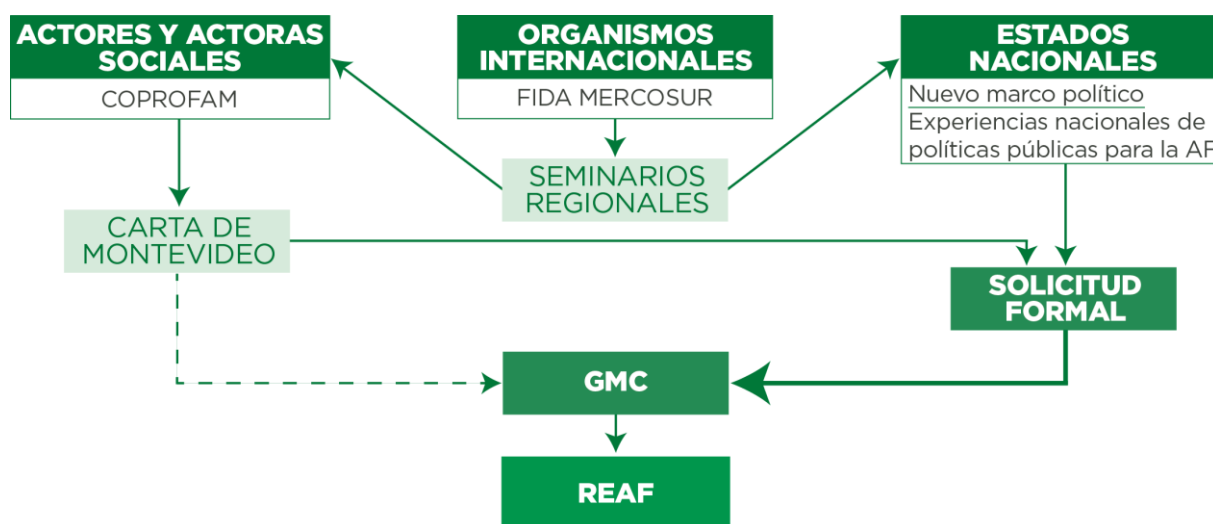
Pero, además, comienza a implementarse a nivel regional una estrategia de difusión hacia el resto de los países de esta visión particular acerca del agro sudamericano. Esta difusión se da a través de acciones de intercambio de información tanto promovidas desde los Estados en diferentes instancias regionales de articulación gubernamental (foros, reuniones, programas, etc.) como propiciadas por las organizaciones del sector en sus vínculos con otras organizaciones regionales. Frente a las asimetrías mencionadas en el tratamiento de las cuestiones relativas a la agricultura familiar, será ésta la visión -y la lógica institucional- que prime al momento de diseñar un espacio para el tratamiento de la agricultura familiar al interior del MERCOSUR¹¹⁴.

¹¹³ Como ejemplos Mielitz Netto (2010) destaca el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, vinculado al plan “Hambre Cero” como eje central, o el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dependiente de la Presidencia de la República.

¹¹⁴ Esta visión y esta lógica institucional también permearán la construcción de espacios institucionales propios para la agricultura familiar en el ámbito nacional de los países que conforman el MERCOSUR. Al respecto, para el caso de Argentina, ver González (2012b).

La sinergia entre el accionar de la CORPROFAM, que denunciaba las políticas encaminadas por el MERCOSUR al tiempo que pedía la apertura de un nuevos espacios de discusión; el FIDA, que apoyaba técnica y económicamente tanto a los países como a las organizaciones con el objetivo de alcanzar la constitución de un espacio que coadyuvara a reducir la pobreza rural; y los Estados Parte, en un nuevo contexto para el proceso de integración del MERCOSUR, derivó en el pedido formal de creación de la REAF en el año 2004. En el marco descripto hasta aquí, el gobierno de Brasil -a través de su Cancillería pero conjuntamente con el MDA- presentó esta propuesta “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, p. 16), que se materializaría en la Res. GMC N° 11/04.

Gráfico N° 4.3. Actores intervinientes en el proceso de creación de la REAF



Fuente: elaboración propia

4.4. La REAF: agenda y dinámica de un novedoso espacio en el PIR

A través de la Res. GMC N°11/04 fue creada en el año 2004 la REAF y realizó sus primeras dos reuniones en el mes de octubre de ese año, en la ciudad de Foz de Iguazú, Brasil. En términos institucionales, este nuevo espacio adquirió la forma de Reunión Especializada: este tipo de reuniones, auxiliares al GMC, fueron creadas desde el momento de instalación del bloque en 1991 (Dec. CMC N°04/91) para dar cauce a tópicos no contemplados por los SGT

instalados al comienzo del proceso¹¹⁵. De esta forma, la REAF se erigió como un espacio asesor del GMC (es decir, espacio sin capacidad de emitir decisiones sino recomendaciones) para abordar las cuestiones relativas a la agricultura familiar, que no eran abordadas en el bloque en el marco del SGT8. Este nuevo órgano resultó novedoso en dos sentidos: en primer lugar, por su agenda y objetivos; en segundo lugar, por la dinámica de trabajo establecida.

4.4.1. La agenda de la REAF

Con la creación del REAF, el MERCOSUR se propuso diseñar estrategias para

“fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de la agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región” (Res. GMC N° 11/04. Art 1).

Es de estos primeros objetivos de donde se desprende la agenda de la REAF, que no se planteó de una vez y para siempre, sino que fue evolucionando y consolidándose reunión a reunión, en especial durante su primer ciclo (2004-2006)¹¹⁶. Ello se hace visible en la continua creación de GT.

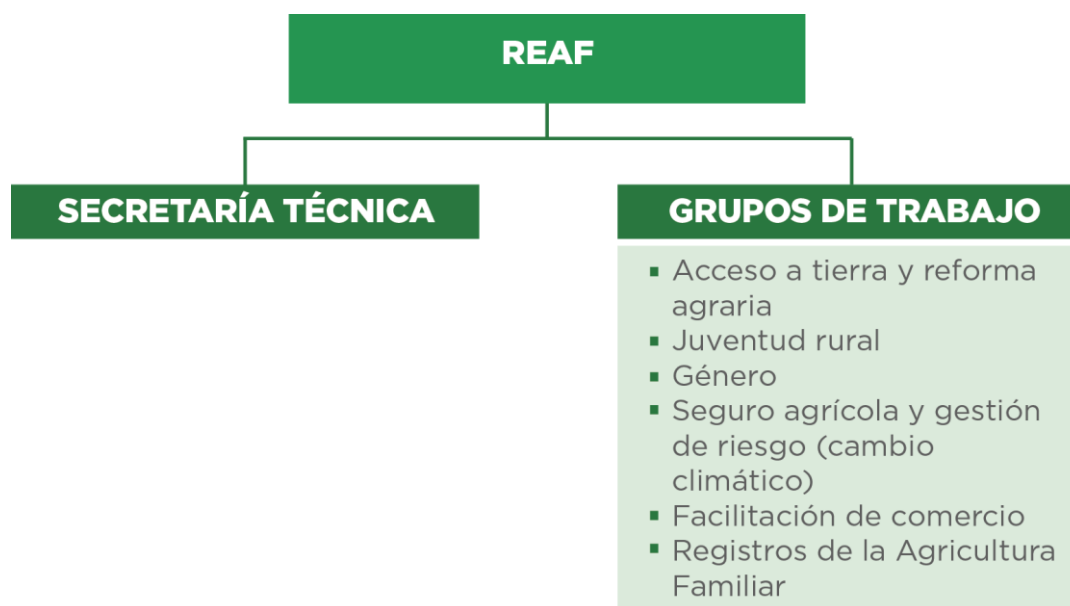
Los GT constituyen la herramienta con la que cuentan las RE para introducir nuevas temáticas, atendiendo de forma profunda alguno de los elementos que conforman su agenda de trabajo. Los mismos varían de acuerdo a las necesidades de la REAF y a los temas que aparecen como de interés al transitar el proceso de integración. 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 (REAF, 2006). La consolidación de estos grupos permite que a su interior se multipliquen las cuestiones abordadas así como los enfoques y perspectivas, lo que ha dado como resultado una cada vez mayor complejización de las temáticas trabajadas y un tratamiento que aparece como más adecuado y completo.

Para el año 2012, la REAF contaba en su estructura interna con 6 GT: seguro agrícola y gestión de riesgo, acceso a tierra y reforma agraria, juventud rural, género, facilitación de comercio y registros de la agricultura familiar (además de una secretaría técnica).

¹¹⁵ Si bien la Dec. CMC N°04/91 establece que las RE son organismos *ad hoc*, en la práctica, estos espacios han funcionado como órganos permanentes. Esta situación es reconocida a nivel de la normativa recién en el año 2012 (Dec. CMC N°12/12 Art. 5).

¹¹⁶ En este sentido, en las entrevistas realizadas este período -hasta 2008- es considerado el momento fundacional, el “más creativo” de la REAF, donde todo fue creado (GAF2).

Gráfico N° 4.4. Estructura institucional de la REAF (año 2012)



Fuente: elaboración propia en base a las actas de la REAF

Sin embargo, como se mencionó, ellos no fueron creados de forma definitiva al inicio del proceso de instalación de la REAF sino que fueron apareciendo conforme avanzaba el proceso de consolidación de la Reunión. En este sentido, a partir del análisis de las actas de las reuniones de la REAF es posible reconocer que en el período desarrollado desde 2004 hasta 2008 se van instalando la mayoría de las temáticas, que son complementadas con algunos nuevos tópicos o nuevas formas de abordaje hasta el final del período estudiado.

En cuanto a las temáticas abordadas, en las primeras reuniones la agenda de la REAF se concentró mayoritariamente en el tratamiento de cuestiones y problemáticas vinculadas a la dimensión económica (tanto comercial como productiva) de la agricultura familiar. Durante este período, los principales tópicos abordados fueron las políticas crediticias y la gestión del riesgo (seguros agrícolas), la facilitación del comercio de los productos provenientes de este sector y al acceso a la tierra y la reforma agraria. También se trabajó en este período en el diseño de un instrumento para la medición del PBI de la agricultura familiar en el bloque, tarea emprendida desde el programa FIDA MERCOSUR pero que no fue plasmada en documentos públicos. En parte, esta agenda reflejaba los temas que habían quedado pendientes de tratamiento en el ámbito del SGT8.

A poco de andar la reunión, sin embargo, se fueron introduciendo otras temáticas y puntos de vista, vinculados a la concepción de la agricultura familiar no sólo como un sector productivo sino también como un sector social y cultural diferente a otros que habitan el campo. Esta visión de la agricultura familiar como un modo particular de vivir y ser en el territorio se fue haciendo

cada vez más presente en la reunión y ello se observa en las temáticas que son abordadas en su seno. Ello no implicó que se abandonaran aquellos temas más vinculados a la dimensión económica del sector: por el contrario, su tratamiento fue profundizado y se generaron nuevas perspectivas y herramientas para su abordaje. Pero la agenda de la reunión comenzó a ser más nutrida.

Así, por ejemplo, en la tercera reunión de la REAF (2005), se decidió incluir la discusión sobre las políticas de inserción y arraigo de la nueva generación de agricultores familiares, incorporando además a las secciones nacionales de forma permanente a organizaciones de juventud vinculadas a la agricultura familiar o áreas de juventud de las OAF que ya participaban de la REAF¹¹⁷. También en el año 2005 se incorporó la discusión acerca de las políticas de género, que se materializó a partir del año 2006 en un GT. Estas dos temáticas resultaron ser, además, de las más reconocidas por los actores y las actoras (de acuerdo con las fuentes recabadas) y de las más dinámicas del proceso, generando numerosas iniciativas de investigación y acción –muchas de las cuales contaron además con financiamiento extra-regional- y promoviendo la incorporación de resoluciones vinculadas con estas temáticas en el ámbito regional y en los Estados Parte del MERCOSUR.

En el caso particular de la agenda de juventud, se destaca la experiencia de los Cursos Regionales de Formación de Jóvenes Rurales, cuya primera edición regional fue realizada entre los años 2008 y 2009. Además de repetirse en los años subsiguientes, estos cursos fueron replicados fronteras adentro de los Estados nacionales¹¹⁸. Estos cursos se plantearon como objetivo fortalecer el rol de los y las jóvenes de las OAF tanto al interior de sus organizaciones como en el ámbito nacional y regional, y contribuir a su formación como dirigentes del sector. Asimismo, en estas instancias se buscó consolidar la agenda temática de la REAF, tanto en aquellos tópicos orientados específicamente a la juventud como en las áreas generales de política orientada al sector (Pirone, 2012).

Para el caso de la agenda de Género, no sólo se logró instalar el tópico en el ámbito de la reunión sino también extenderlo hacia otros sectores del MERCOSUR a través de articulaciones con la

¹¹⁷ Una de las particularidades del proceso de inserción de esta temática en la agenda de la REAF, que es rescatada de los testimonios relevados en las entrevistas realizadas, es que su tratamiento fue impulsado en parte (aunque no exclusivamente) por la delegación de Chile, Estado Asociado al MERCOSUR pero con una participación activa en esta reunión. Ello abona a un elemento que se analiza en el siguiente apartado: la particular dinámica de participación de los Estados Asociados en el seno de la REAF.

¹¹⁸ Una síntesis de la primera experiencia del curso y de su réplica al interior de Argentina puede encontrarse en el documento “Con nuestras voces, con nuestras manos: propuestas para la elaboración de una política de y para la juventud rural”, editado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en 2012. Cabe señalar que participé de la réplica realizada en Argentina entre los años 2010 y 2011, denominada EEFJAF. A ellos se hizo referencia en la introducción.

Reunión Especializada de la Mujer (REM). En la realización de estas actividades, el GT contó con un fuerte apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que contribuyó con el financiamiento y la organización de un amplio número de actividades (MERCOSUR & AECID, 2009).

En el año 2011 se introdujeron a la agenda de la reunión aspectos ligados al medio ambiente, modificándose en consecuencia la denominación del GT “Seguro agrícola y gestión de riesgo” a “Cambio climático”. Paulatinamente también se fue incorporando la cuestión de la seguridad alimentaria o el acceso y uso de los recursos naturales, cuestiones que si bien no son abordadas específicamente en ningún GT, sí son tenidas en cuenta a la hora de tratar los diferentes temas que se proponen.

Finalmente, en el marco de la REAF también se propició el intercambio de perspectivas con otros organismos del MERCOSUR, como las RE de Cooperativas (RECM), de Género (REM) o de Juventud (REJ) y, más adelante, el Parlasur, y de organismos similares pertenecientes a otros espacios regionales, como el Consejo Agropecuario del Sur¹¹⁹, o a otros bloques de integración regional, como la UE o la Comunidad Andina de Naciones (CAN). También fue un tópico abordado en todas sus reuniones el seguimiento de las acciones y políticas para la Agricultura Familiar que se acuerdan en estos otros espacios internacionales.

En lo que respecta al modo de abordaje de las temáticas que integran la agenda de la REAF, el punto de quiebre lo constituye la elaboración de una definición propia de agricultura familiar, que quedó plasmada en la Res. GMC N°25/07. En ella, se establece que:

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

II) La mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados.

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

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

Son también parte de la Agricultura Familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados supra, los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra. (Res. GMC N° 25/07).

¹¹⁹ El CAS es un foro interministerial integrado por los Ministros y las Ministras de Agricultura (o similares) de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Tiene por objetivo ser un espacio de consulta y coordinación para la definición de las prioridades de la agenda agropecuaria de la región. Fue creado en el año 2003 pero sus antecedentes se remontan al Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los Países del área Sur (CONASUR), espacio creado en la década de 1990. (<http://consejocas.org> Consultado septiembre 2018).

Como se observa, en esta definición está fuertemente presente la noción de un modo propio y particular en el que este tipo de productores y productoras trabajan (y viven en) la tierra. Ello se explicita al hacer referencia al hecho de que las familias -que, además, viven cerca del predio- son las encargadas de la producción y también en el último párrafo, donde se mencionan todos los tipos de productores y productoras que son considerados agricultores y agricultoras familiares. Pero la definición incluye también otras cuestiones que desde la academia han sido centrales para caracterizar al sector, como definiciones acerca del empleo de mano de obra, el tamaño de las propiedades y el uso de tecnología. Si bien esta definición no determina límites fijos, en especial en lo que se refiere al área explotada, ingresos, distancia entre los lugares de residencia y producción, etc., la búsqueda de criterios comunes ha tenido como meta la instalación de este concepto y de la idea de la necesidad de que se creen políticas activas para este sector en los Estados de la región. En este sentido se destaca en los considerandos de la mencionada resolución que “resulta necesario contar con instrumentos adecuados de reconocimiento e identificación de Agricultores/as Familiares, que permitan que las políticas públicas para el sector lleguen efectivamente a los destinatarios” (Res. GMC N° 25/07). Asimismo, a partir de esta base, la propia resolución deja abierta la posibilidad de complejizar el concepto para adaptarlo a las diversas realidades de los países de la región.

Cabe señalar que si bien esta concepción integral de agricultura familiar ya estaba presente en muchas de las decisiones tomadas en el ámbito de la reunión -e incluso en la misma decisión de conformar la REAF-, la consolidación de los criterios en torno de una definición permite clarificar el punto de vista tomado al momento de abordar las necesidades y problemáticas del sector. Asimismo, permite elaborar instrumentos -como el Registro de Agricultores Familiares¹²⁰- que den lugar a hacer diagnósticos más certeros sobre la realidad del sector para, a partir de ellos, diseñar políticas públicas más adecuadas.

También en lo que respecta al modo de abordaje de las temáticas en el espacio regional, es importante señalar que su tratamiento no siempre se manifestó en la elaboración de recomendaciones. De hecho, desde su creación en 2004 hasta el año 2012 la REAF ha logrado que las instituciones decisoras del bloque emitan sólo 7 documentos ligados a las posiciones

¹²⁰ El Registro de Agricultores Familiares es un instrumento creado por la REAF (Acta REAF N°01/07) con el objetivo de recopilar datos comparables de todos los países de la región acerca del sector de la agricultura familiar para, a partir de ellos elaborar políticas para el sector. Este registro está integrado por sistemas nacionales de registro voluntarios en los que se identifica a productores y productoras vinculados a este tipo de producción. La base de estos registros la constituye las directrices emanadas de la Res. GMC N° 25/07, que son complejizadas de acuerdo a la realidad de cada territorio. Como se mencionó previamente, a partir del año 2010 se creó un GT específicamente orientado a avanzar en la implementación y el análisis de los registros.

acordadas en el ámbito de la reunión¹²¹. Para todos los tópicos que han sido analizados y discutidos en el marco de este espacio, sin embargo, la primera medida adoptada ha sido la investigación y puesta en común de las diferentes herramientas nacionales a partir de las cuáles se abordan estas cuestiones, con el objetivo de poder diseñar criterios comunes. Esta dinámica es revalorada en las entrevistas realizadas, ya que ha permitido fortalecer las capacidades de los Estados en la materia para que puedan generar políticas públicas -ya sea nacionales o regionales- adecuadas para el sector. Si bien ello parece hacer más lento el proceso, los avances que se logran alcanzar se vuelven sólidos, ya que parten de un rico intercambio y debate en el que todos los países (tanto sus representantes gubernamentales como sociales) tienen injerencia. En este sentido, afirma Perrotta (2012b)

“los momentos que a primera vista se perciben como estáticos por la ausencia de grandes definiciones de política a nivel regional, son parte de un proceso dinámico y en constante movimiento que requiere, la mayoría de las veces, de etapas de intercambio de información no visibles a simple vista” (Perrotta, 2012b, p. 67).

En consecuencia, como se mencionó, muchas de las discusiones llevadas adelante en el marco de la REAF no se han consolidado -aún hoy- en recomendaciones de acción o propuestas de legislación, aunque sí han permitido un conocimiento más acabado de las realidades nacionales y regionales.

En conclusión, en lo que hace a las temáticas abordadas en el marco de la REAF, puede observarse que la agenda de la reunión ha sido vasta. Si bien, como se analiza en el siguiente apartado, las OAF cumplieron un importante rol en su constitución, en lo que respecta a la relación de los gobiernos con la agenda de la REAF es menester señalar que fue Brasil, una vez más, quien ejerció el liderazgo en su conformación. Ello se debe a que en este país, como fuera mencionado, se venía trabajando en el plano interno acerca de la agricultura familiar. En este proceso, fue acompañado fuertemente en el ámbito regional por Argentina, quien mostró por estos años un interés particular en el desarrollo de la agenda:

¹²¹ Ellos son: 1. Establecimiento de criterios comunes para la definición de la Agricultura Familiar en los países del MERCOSUR y creación de Registros Nacionales de Agricultores Familiares (Res. GMC N° 25/07) 2. Pautas para la igualdad de género (Recomendación CMC N°06/08) 3. Creación del FAF (Dec. CMC N°45/08) 4. Reglamentación del FAF (Dec. CMC N°06/09) 5. Directrices para las políticas diferenciadas de desarrollo y financiamiento de la Agricultura Familiar (Rec. CMC N°01/10) 6. Educación Rural (Rec. CMC N°02/11) y 7. Reconocimiento mutuo de los registros Nacionales de la Agricultura Familiar (Dec. CMC N°59/12). No obstante, cabe señalar que la REAF también ha enviado a los órganos decisorios proyectos de recomendación que no han sido aprobados en las instancias correspondientes. Estos proyectos han estado vinculados a temáticas como la gestión del riesgo o la política de tierras, por citar algunos ejemplos.

Argentina tomó, fue tomando rápidamente un rol importante, fue un socio promotor, un socio activo e imprescindible (...) Una REAF exclusivamente promovida por Brasil, probablemente hubiera muerto, porque los otros países hubieran sentido que era algo que sólo beneficiaba a Brasil. Una REAF en la cual Brasil no tuviera un rol importante hubiera agonizado, porque a Brasil no le hubiese interesado, porque tenía sus propias razones de política interna, por las cuales esto era importante. Entonces a Argentina también le interesaba esto, le interesaba tener un rol en un momento de contenido político particular en la cual la integración regional era una bandera política (Entrevista GAF2)

El rol del resto de los países, en este sentido, no fue tanto de propuesta, al menos en principio:

Hay claramente países que están como pujantes y países que capaz que reciben más o aprenden más que otros. En el caso de Uruguay, me parece que fue rico en aprendizaje, realmente. Capaz que para Brasil no fue tanto los aprendizajes pero sí fue como más de propuesta, de buscar criterio común, de discutir temas que les importaban a ellos a nivel nacional, más a nivel de la región. Paraguay sin lugar a dudas también aprendió un montón. Me parece que seguramente es distinto lo que rescata cada país de la integración y cada organización social también. Pero sí permitió un lenguaje común, permitió como aunar criterios, creo que eso es muy valioso. Para todos los países, de hablar un lenguaje común, de poder intercambiar buenas prácticas, de poder sentarse a pensar, intercambiar. (Entrevista ExAF2)

En relación con la agenda propiamente dicha, su amplitud es destacada en las entrevistas realizadas: allí se señala que muchas de las temáticas que logran incluirse constituyen demandas históricas del sector, que incluso nunca habían sido tratadas en el ámbito nacional y que, desde el ámbito regional, traccionan en este sentido:

Algunas de las cosas que nos tocaba discutir no nos las habíamos planteado nunca (...) no era habitual, por no decir que nunca había ocurrido, que se discutiera en ámbitos oficiales con la libertad que teníamos para discutir y para decirnos las cosas (Entrevista GAF2)

(...) el tema de la tierra era tabú y yo no podía creer que el gobierno argentino admitiera que se discutiera el tema de la tierra. Y que se estudiara la tierra y se hicieran seminarios (...) el tema de la tierra, el agua pusimos... lo que se nos ocurría, había un marco de gran libertad para tratar toda la agenda progresista de ese momento, que parecía impensable (...) los temas de la AF, de la tierra y del tamaño de la explotaciones, son temas que (a nivel interno) nunca se discuten en la política. Parece que estuvieran... Es un gueto reservado, que está allá, que lo manejan las empresas y no hay discusión sobre eso, eso no está en debate. (Entrevistas a OAF5)

(...) en Uruguay el gran impacto que ha generado ha sido el Registro de Productores Familiares, que es algo que nosotros veníamos reclamando, es un viejo reclamo (...) se da ese registro y ahí sí yo creo que la REAF condicionó. Yo no sé si hoy hubiera un registro de productores familiares si no hubiese un ámbito donde había un compromiso asumido por todos los países de la región. Capaz que había políticas dirigidas a la producción familiar, o por estratos o por rubro, pero no se forzaba llegar a una definición. Ese es un paso. (Entrevistas a OAF8)

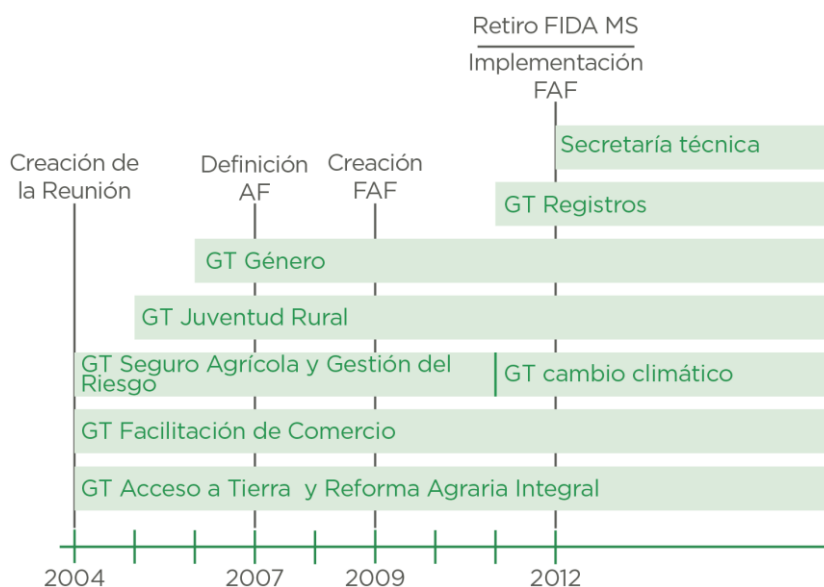
Sin embargo, los actores y las actoras señalan también que esta rica agenda fue abordada de forma lenta, siendo largos los procesos que se desarrollan hasta alcanzar algún resultado.

De todos modos, el punto que, desde las OAF, es el más reconocido es el aporte de esta agenda a la visibilización del sector y sus problemáticas, que da lugar a nuevos abordajes en el plano nacional:

(...) tuvo una cosa que fue la más importante de todas: le dio visibilidad al sector. El sector estaba absolutamente invisibilizado y desconocido por todos, por las políticas públicas, no públicas... nadie hablaba de agricultura familiar. Nadie hablaba de esas cosas, se hablaba de negocios, de cuando rinde, de todos los problemas... no se hablaba de la tierra, no se hablaba del agua, no se hablaba de nada de eso. A partir de ahí se empezó a hablar... los poderes públicos lo tuvieron en cuenta, se empezó a ver... con más o menos profundidad, bueno... es otro debate (...) pero lo cierto es que era un sector que estaba invisibilizado en la vida económica, social, política y geopolítica (Entrevista a OAF5)

Además de la agenda, también es posible observar, como se mencionó precedentemente, un gran avance al interior de la reunión en términos de la consolidación de su institucionalidad y en relación a la cantidad, complejidad y profundidad de los temas planteado. Estos se han sostenido en el tiempo, logrando un abordaje profundo y complejo de cuestiones que aparecen como centrales para la agricultura familiar de la región.

Gráfico N° 4.5. Evolución de las temáticas abordadas en el ámbito de la REAF



Fuente: elaboración propia

Como consecuencia de lo señalado previamente, la REAF ha logrado realizar acciones que tienen una alta legitimidad en el sector. En esta línea, se advierte en las entrevistas, uno de los principales logros de la REAF ha sido el establecimiento de canales de diálogo y vínculos de confianza entre actores y actoras sociales y gubernamentales, cuya dinámica se analiza a continuación.

4.4.2. La dinámica de trabajo de la REAF

Así como las temáticas abordadas en el ámbito de la REAF resultaron novedosas para los Estados al tiempo que necesarias -e históricamente reclamadas- para los actores y las actoras sociales vinculadas al sector, las dinámicas de trabajo que se dio la REAF fueron inéditas para el bloque y, en ese sentido, marcan un camino de acción posible para el resto de los espacios al interior del MERCOSUR. Para comprender cabalmente la innovación que representan al interior del bloque esta participación es necesario en primer lugar repasar lo establecido en la normativa del MERCOSUR para las RE.

De acuerdo con la Dec. CMC N°04/91, las RE son espacios asesores del GMC que no cuentan con capacidad para tomar decisiones sino que emiten recomendaciones (al igual que el SGT8, por ejemplo). Las RE son coordinadas por las autoridades nacionales (ministros y ministras o similares) de las áreas de incumbencia, pero están integradas por cuadros técnicos de cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR y pueden participar también de ellas representantes de los Estados Asociados. Cada uno de los y las participantes representa a su propio Estado. Así, se organizan en el seno de la Reunión bajo la forma de Secciones Nacionales. Además, cuentan con la posibilidad de establecer instancias de diálogo entre los Estados y las organizaciones de cada país ligadas a la temática sobre la que versa la reunión¹²². Si estas instancias tienen lugar, sin embargo, deben realizarse en el marco de la etapa preparatoria de las reuniones (ya sea en el espacio de las secciones nacionales o en el ámbito regional, en el seno de los GT) y no en la etapa decisoria¹²³. En este caso, las organizaciones pasan a formar parte también de las Secciones Nacionales que quedan así integradas por representantes de los Estados y de la sociedad de cada uno de los países que participa de la reunión. De esta forma, se busca garantizar que los organismos del Estado tengan en cuenta la visión de las organizaciones a la hora de sentar las posiciones nacionales sobre las diferentes temáticas a debatir en el marco regional. La participación de las organizaciones, sin embargo, reviste carácter meramente consultivo: tiene facultad para emitir sus opiniones pero no su voto. Como se menciona *ut supra*, esta característica no está presente sólo en las RE del MERCOSUR sino en todos los demás espacios. A ello se suma que las RE no cuentan con una estructura propia: son los y las

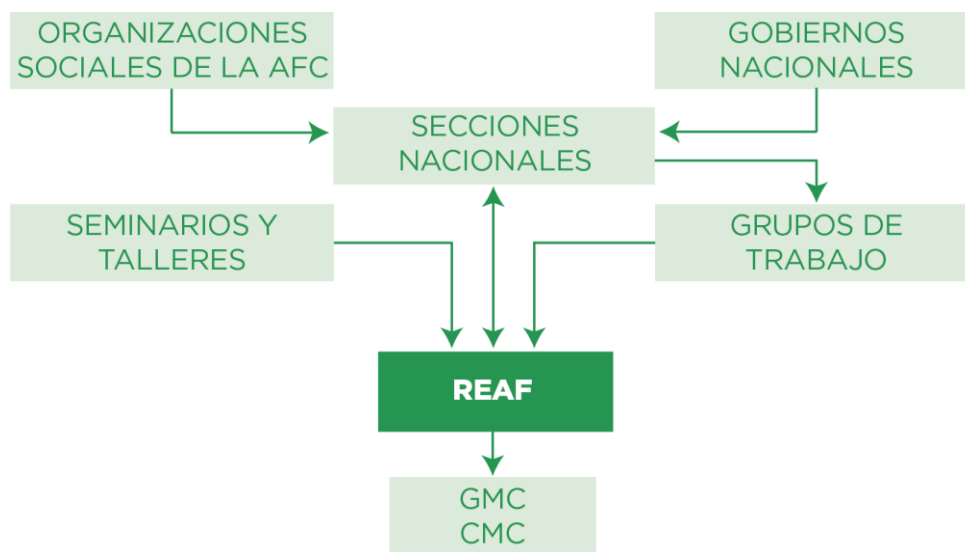
¹²² Hasta el año 2000, esta dinámica de funcionamiento había sido establecida en la normativa del MERCOSUR tan sólo para los SGT y las Comisiones. Sin embargo, la práctica cotidiana de las RE respondía a esta misma lógica. Por medio de la Dec. CMC N° 59/00 se igualan a las RE con los SGT en estos aspectos (etapas preparatoria y decisoria y la participación de los representantes del denominado sector privado). Asimismo, la Res. GMC N°11/04, en su artículo 2 establece esta posibilidad de participación de las organizaciones en el ámbito de la REAF.

¹²³ Las reuniones decisorias tienen lugar cada seis meses y reúnen a los representantes gubernamentales de todos los Estados de la región que forman parte de la RE, ya sean Estados Parte o Estados Asociados al MERCOSUR. Estos últimos participan formalmente de las reuniones con voz pero sin voto.

representantes de cada uno de los Estados quienes llevan adelante las reuniones. Tampoco cuentan con un financiamiento propio, sino aquel que cada Estado decide otorgarle a su sección nacional previa a la realización de cada reunión.

En el caso de la REAF, esta estructura general es respetada: cada uno de los Estados Parte y Asociados se organiza en Secciones Nacionales y lleva adelante periódicamente (al menos una vez por semestre) reuniones en el ámbito nacional, secciones preparatorias (nacionales y regionales) y, por último, reuniones en las que se toman las decisiones (regionales). La etapa preparatoria está integrada, además de reuniones en el seno de los GTs, por seminarios y talleres en los que se busca conocer más a fondo las diferentes posiciones en torno de las temáticas a abordar en el marco de la reunión (REAF, 2006). En la etapa decisoria, por su parte, se llevan adelante discusiones que, si se plasman en acuerdos, pueden ser elevados como recomendaciones a las instancias decisoras del bloque (el GMC y el CMC). En esta etapa también se consensuan documentos y proyectos que son llevados adelante en el ámbito doméstico de los países que integran la reunión.

Gráfico N° 4.6. Funcionamiento de la REAF



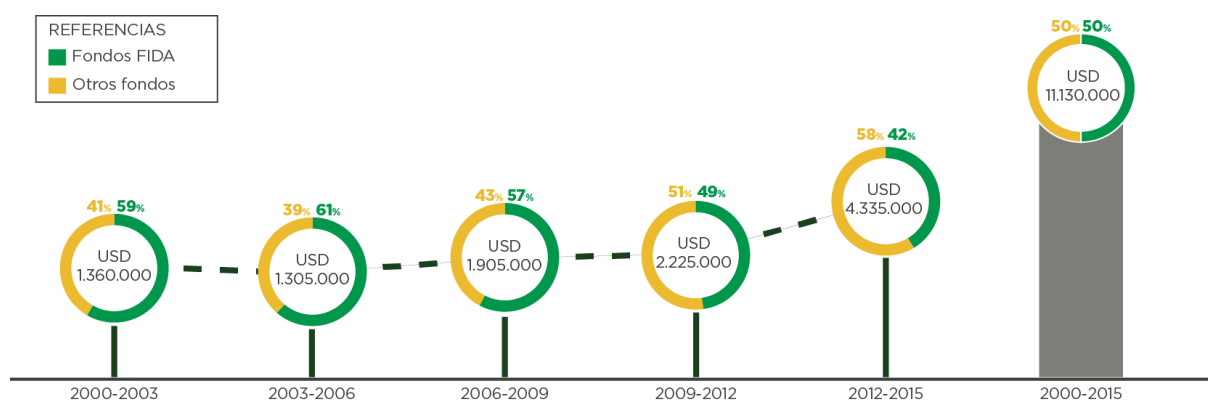
Fuente: elaboración propia

Sin embargo, otros elementos que hacen a su organización y dinámica interna superan los límites establecidos en la mencionada normativa y contribuyen, en cierta medida, a reducir los déficits identificados en la institucionalidad del MERCOSUR en el capítulo 1.

Antes de adentrarnos en ellos es relevante referir al rol que ha jugado el FIDA MERCOSUR en el establecimiento de estas particulares formas de acción, participación y relacionamiento a las

que se hará referencia. Desde el mismo comienzo de la reunión, este programa brindó apoyo económico: su funcionamiento y actividades estuvieron sostenidas financieramente en gran medida por los aportes del FIDA MERCOSUR, que desde el año 2004 destinó el 100% de sus recursos a sostener este espacio. Este apoyo financiero se materializó en cuatro donaciones consecutivas (2000-2003/2003-2006/2006-2009/2009-2012) de aproximadamente 5,57 millones de dólares, que permitieron no sólo que la REAF funcionara de forma permanente en el tiempo, sino que además contara con la participación de las organizaciones en el proceso. Pero además, al requerir todos estos desembolsos los aportes de contrapartes, el Programa FIDA MERCOSUR permitió la movilización de aproximadamente 7 millones de dólares para la REAF por parte de gobiernos nacionales y, primordialmente, de otros organismos internacionales, como el IICA, el BID, la AECID o FAO. Estos aportes fueron creciendo con el correr de los años, al tiempo que los aportes del FIDAMercosur se fueron reduciendo (FIDAMercosur, 2015).

Gráfico N° 4.7. Aportes Económicos del programa FIDA MERCOSUR



Nota 1: Si bien el gráfico refiere a 6 donaciones por parte del Programa FIDA MERCOSUR a la REAF, la primera fue previa a la creación del espacio, mientras que la última donación (2012-2015) fue realizada al CLAEH, una ONG Uruguaya que recibe la donación y administra estos fondos, otorgándolos a la REAF. Esta donación, además, fue realizada en el marco del retiro del FIDA MERCOSUR de la REAF.

Nota 2: Los otros fondos aplicados a la ejecución de las sucesivas donaciones corresponden a diferentes fuentes. Se destacan por su monto el FAF y el proyecto AECID-MERCOSUR de la REAF, con una cifra aproximada de USD 1 millón cada uno; el Programa de Compras Públicas con fondos de los países participantes, con una cifra de USD 500.000; el Programa de Formación de Jóvenes, con recursos de los países por valor de USD 300.000; el acuerdo con la Unidad de Cambio Rural (UCAR) e IICA para desarrollar el Proyecto del Imaginario Rural, con aportes de USD 150.000; el acuerdo con el BID para realizar estudios de caso de desarrollo territorial, por valor de USD 65.000; trabajos con FAO por valor de USD 40.000; y la cooperación con Colombia donde la contrapartida de PBA e IICA aplicaron USD 30.000 para diversas acciones.

Fuente: Elaboración propia en base a *De la visión a la acción* (2015).

Para el año 2008, sin embargo, se comenzó a plantear la posibilidad de que este financiamiento del FIDA MERCOSUR se retirase, frente a la consolidación de la agenda de trabajo de la agricultura familiar. Es por ello que se decidió crear el FAF, que fue aprobado durante la Cumbre de presidentes de Brasil de diciembre de 2008 y reglamentado en 2009 a través de la Dec. CMC N° 06/09. El FAF está compuesto por aportes fijos por país, en los que Brasil aporta el 70%; Argentina el 27%, Uruguay el 2% y Paraguay 1%, y por aportes variables voluntarios. Además, está abierto a contribuciones voluntarias de organismos internacionales y países asociados al MERCOSUR. Con este fondo se buscaba financiar iniciativas conjuntas para el sector en los países que integran la Reunión, en especial cuando estas involucraran la participación de los actores y las actoras sociales.

Pero además, el FIDA MERCOSUR apoyó técnicamente a la reunión, lo que le permitió generar dinámicas internas que hicieron que la agenda avanzara firme y constantemente (FIDAMercosur, 2015). Un punto a destacar en este sentido, que se advierte en las entrevistas realizadas, es el hecho de que el FIDA MERCOSUR supo captar las características particulares tanto de los gobiernos como de los actores y las actoras sociales de la región, a partir de haber colocado en los lugares de coordinación del proyecto a exfuncionarios de la región con amplia trayectoria en el sector:

Claramente tuvo que ver con la persona y el equipo de FIDA MERCOSUR: la persona que coordinaba el programa no era el funcionario, el burócrata internacional típico, (...) ligado a las normas estrictas de un organismo internacional. ¿Que hizo de bueno FIDA? Otorgar una donación a un equipo técnico en el que tuvo confianza y al que le dio mucha libertad para trabajar. ¿Y que fue el plus que obtuvo? Esta coordinación de (...) un (ex) funcionario público de un país hermano, miembro del MERCOSUR, que conocía profundamente el MERCOSUR, conocía personalmente a la mayor parte de las autoridades políticas de la región. Conocía también a los dirigentes sociales y era capaz de comprender el rol que tienen los gobiernos en esto (...) comprendía el rol del Estado en estas cosas, cómo los gobiernos debían relacionarse y comprendía lo que significaba el MERCOSUR y su potencial rol (Entrevista a GAF2)

En este sentido, los aportes del programa pudieron canalizarse de tal forma de impactar realmente en el desarrollo de la reunión.

Con este apoyo financiero y técnico del FIDA MERCOSUR como base necesaria, la REAF entonces desarrolló algunos elementos que contribuyen a consolidar una dinámica particular y novedosa en el ámbito del MERCOSUR.

a. La existencia de una secretaría técnica

Como se mencionó en el capítulo 1, dos de los déficits de la institucionalidad del MERCOSUR hacen referencia a la inexistencia de una burocracia propia y al predominio de las lógicas

nacionales, lo que impide imponer en el tratamiento de los diferentes tópicos una mirada regional y, en particular, dar mayor continuidad y dinamismos a las discusiones que se desarrollan en el ámbito del bloque. Ello se repite para la mayoría de las instancias decisorias y también para las consultivas. Para el caso de la REAF, sin embargo, el FIDA MERCOSUR aportó recursos humanos que permitieron garantizar en gran medida la continuidad de la agenda y la aplicación de novedosas dinámicas de trabajo a partir de la articulación entre los gobiernos y las OAF. En este sentido, como se mencionó, el FIDA MERCOSUR funcionó hasta el año 2012 como una especie de secretaría técnica permanente de la reunión, haciendo las veces de acervo documental y dinamizando el tratamiento de su agenda. La importancia de este espacio es reconocida en las entrevistas realizadas:

Tener una Secretaría Técnica muy profesionalizada es clave para el funcionamiento de un ámbito tan complejo como este, donde hay participación interna que se combina con una participación (...) externa. Armonizar todas esas cosas, hay que tener una inteligencia práctica muy buena y la Secretaría Técnica se apoyó en dos personajes claves (...) que de alguna manera producían los resúmenes de los debates, ponían en actas los resúmenes de los debates y ese ejercicio de estimular a la participación (Entrevista GAF2).

Ello ha permitido en primer lugar obtener mayor celeridad en el tratamiento de las temáticas, pese a que en las entrevistas realizadas -tanto a los actores y las actoras sociales como a los y las representantes de los Estados y cuadros técnicos- se hace referencia a la lentitud del espacio, como ya se ha mencionado. En segundo lugar, y vinculado con ello, ha dado lugar a un tratamiento más profundo de las temáticas en agenda, gracias a esta continuidad que la existencia de una especie de burocracia regional permite. En esta línea, resulta también válido señalar que uno de los ejes discutidos en el ámbito de la REAF frente a la retirada del FIDA MERCOSUR fue el establecimiento de una Secretaría Técnica que cumpla este rol que quedaba vacío, además de administrar el FAF. Este espacio fue finalmente creado, entrando en funcionamiento en el año 2012. Cabe destacar que quienes ocupan la secretaría técnica desde este año son técnicos y técnicas que ya formaban parte de la REAF, bien acompañando las reuniones desde el espacio del FIDA MERCOSUR (como es el caso del titular de la secretaría desde ese año) o bien desde las delegaciones nacionales (pero ahora ya no desde un rol de representantes de sus Estados sino de personal de la reunión).

b. La participación de los Estados Asociados y otros actores regionales e internacionales

La participación de los Estados Asociados en todas las instancias consultivas del MERCOSUR es un elemento habilitado por la normativa del bloque. Así, estos países pueden contar con

delegaciones enviadas a estas reuniones, en las que participan (con voz pero sin voto), pudiendo adoptar o no los planes, programas y otra normativa que emane de las mismas. Sin embargo, para el caso de la REAF se destaca que esta participación ha sido continuada y comprometida. A partir del análisis de las actas de las reuniones es posible advertir que esta participación ha sido mayor para los casos de Bolivia y, en especial, de Chile. Tal como se presenta en los Gráficos N° 4.8. y N° 4.9., estas delegaciones han sido numerosas y han estado integradas -en especial en el caso de Chile- tanto por representantes de los gobiernos como por miembros de las OAF del país. También se observa -tanto en las actas como en las entrevistas realizadas- que estas delegaciones se han plegado a las diferentes actividades propuestas en el marco de la REAF, ya sea en aquellas referidas a la realización de informes o estudios, o incluso a actividades que implican la movilización de recursos y personas, como por ejemplo los cursos de formación promovidos en el marco del GT de Juventud o el Registro de la Agricultura Familiar¹²⁴. Chile, además, ha propiciado que en el ámbito de la reunión se aborden nuevas temáticas que revisten interés particular para este país: tal es el caso de la temática de Juventud Rural, a la que se refirió en el apartado anterior. Este elemento constituye un elemento que se contrapone a los mecanismos tradicionales del bloque, en tanto la participación de los Estados Asociados en las reuniones no es siempre tan asidua ni comprometida. Este hecho se hace aún más manifiesto cuando, para el caso de la REAF, esto no ocurre para todos los Estados Asociados al MERCOSUR sino particularmente para Chile y Bolivia.

A ello se suma que otros organismos (internacionales y regionales) han participado también de los debates de la REAF, no tomando decisiones pero sí aportando sus miradas al proceso regional y también aprendiendo de las experiencias de la REAF. En este último sentido se destacan la participación de representantes de otros procesos de integración como la CELAC. También se destaca la participación de representantes de otros espacios asesores del MERCOSUR. Como se mencionó en el Capítulo 1, uno de los déficits de la institucionalidad del bloque es lo que se denomina intergubernamentalismo radial, que se vincula con el hecho de que no existen lazos formales entre las reuniones y otros espacios no decisorios para el tratamiento de las diferentes temáticas presentes en las agendas que incumben a más de uno de estos espacios. Si bien la REAF no ha podido superar esta traba presente en la propia

¹²⁴ Excediendo el período de análisis planteado para esta tesis, es interesante destacar dos elementos que se relacionan con la realización de reunión de la REAF en países que no era quienes poseían la Presidencia Pro Témpore. En el año 2016 fue realizada en Bolivia una reunión específica orientada al abordaje de los registros de la agricultura familiar. Asimismo, en el marco de los 50 años de la reforma agraria, la reunión de la XXVI REAF (Reunión N° 1/17) se desarrolló en la ciudad de Olmué, Chile, en el marco de la PPT Argentina. Estos hechos -si bien excede el período estudiado- permite reafirmar el compromiso de Chile y Bolivia con el desarrollo de la REAF.

institucionalidad, sí ha podido establecer lazos fructíferos con otras instancias del bloque. En este sentido se destaca su accionar articulado con la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM) (González & Lagar, 2014, 2015).

c. La participación de las OAF al interior de la REAF

El principal elemento a destacar en torno a la dinámica de acción de la REAF es el rol que han tenido las OAF a su interior, que contribuye en gran medida a reducir los déficits de *accountability*, transparencia y legitimidad democrática presentes en la institucionalidad del MERCOSUR¹²⁵, tal como se describió en el Capítulo 1. El análisis de esta participación requiere hacer foco en dos componentes: el primero refiere a la forma de la participación, es decir, quiénes son los actores y las actoras legitimadas para integrar cada uno de los espacios o instancias de la REAF; el segundo, se relaciona con el fondo de la participación, es decir, con la incidencia de la participación de las OAF a lo largo del proceso de toma de decisiones de la REAF y las limitaciones en este sentido.

1. La forma de la participación

El primer punto a destacar es que las OAF no sólo han podido participar en las secciones nacionales o en las instancias preparatorias, sino que se han podido expresar en todas las instancias -preparatorias y decisorias- de la Reunión. Si bien ello no es visible claramente en las actas de las reuniones, el análisis de esta documentación nos permite observar la gran cantidad de organizaciones y miembros de organizaciones que han participado de las reuniones plenarias como parte de las Secciones Nacionales¹²⁶. A continuación se presenta una serie de datos que sustentan esta afirmación.

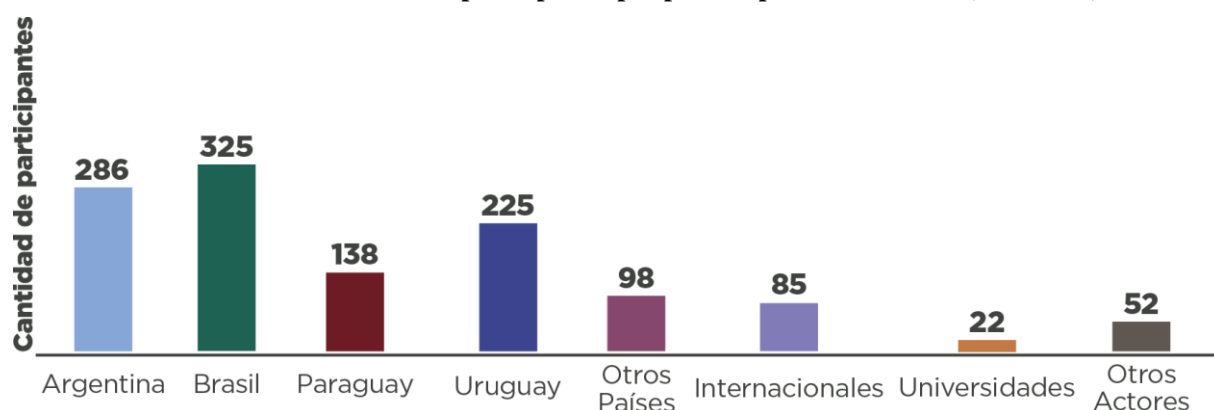
Entre el año 2004 y 2012 participaron de la REAF un total de 1231 actores y actoras, entre los y las que se encuentran 974 representantes por los Estados Parte, 98 por los Estados Asociados

¹²⁵ En la tarea de reducir estos tres déficits, la REAF también ha realizado una muy importante acción -que se comenzó a instalar más fuertemente en los últimos años del período analizado- manteniendo un sitio web y espacios en las redes sociales, a través de los cuales brinda información sobre lo discutido en su seno e interactúa con los agricultores familiares de toda la región. La importancia de estos instrumentos radica en que exceden a los instrumentos diseñados por el bloque para difundir su accionar.

¹²⁶ Cabe señalar que los datos que se presentan a continuación solamente reflejan a los y las participantes de la reunión en la instancia regional. Es decir, no se contabilizan aquí los datos de la cantidad de participantes en cada una de las secciones nacionales que tienen lugar en el ámbito local o en otras instancias preparatorias, ya que no se dispone de esos datos. De acuerdo a lo observado en las instancias de observación participante y en las entrevistas realizadas, este número es mucho mayor, ya que en cada una de estos espacios los propios actores y actoras sociales participantes seleccionan a quienes los y las representarán en la instancia regional de la reunión.

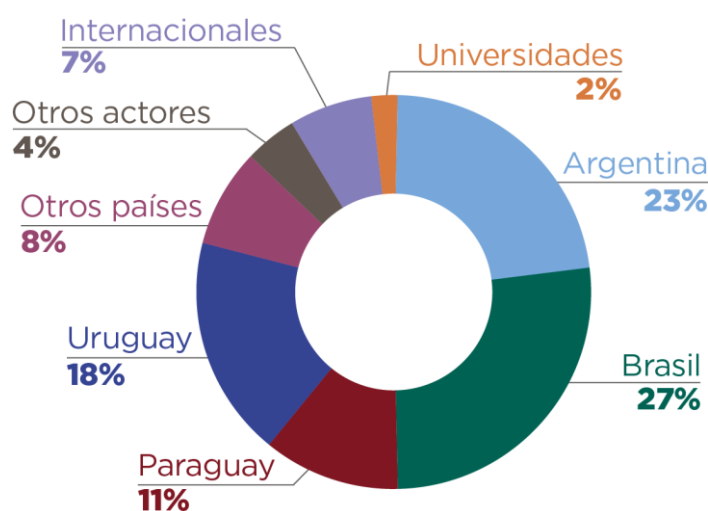
y otros Estados de la región¹²⁷, 85 por organismos internacionales¹²⁸, 22 por universidades de la región y 52 por otras instituciones (como organismos regionales u ONGs del sector) (Gráficos N° 4.8. y N° 4.9.). Esos números (a excepción de los que se indican como organismos internacionales, universidades y otros) consideran a cada Sección Nacional, integrada tanto por actores y actoras gubernamentales como por representantes de las OAF.

Gráfico N° 4.8. Cantidad de participantes por país o espacio en la REAF (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

Gráfico N° 4.9. Porcentaje de participantes por país o espacio en la REAF (2004-2012)



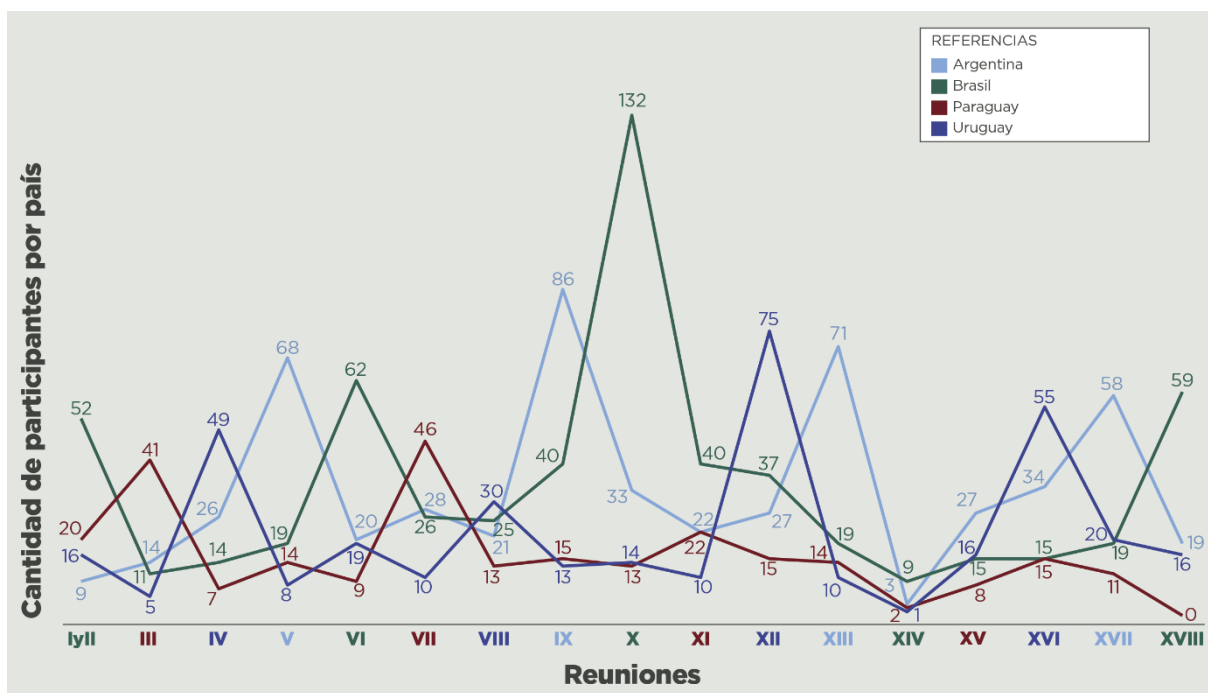
Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

¹²⁷ Los Estados que participaron de la reunión en estos años son: Chile, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Haití y Cuba. Como se observa en el Gráfico N° 4.13., estas delegaciones estuvieron integradas tanto por representantes de los gobiernos como por actores y actoras del sector.

¹²⁸ FIDA, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), IICA, FAO, Consejo Agropecuario del Sur (CAS), Southern African Development Community (SADC), ONU, AECID, MERCOSUR

En los Gráficos N° 4.10. y N° 4.11. se puede observar, asimismo, la cantidad de actores y actoras de cada uno de los Estados Parte que participaron en cada una de las reuniones de la REAF realizadas entre 2004 y 2012¹²⁹.

Gráfico N° 4.10. Participantes por sección nacional de los Estados Parte del MERCOSUR en la REAF (2004-2012)



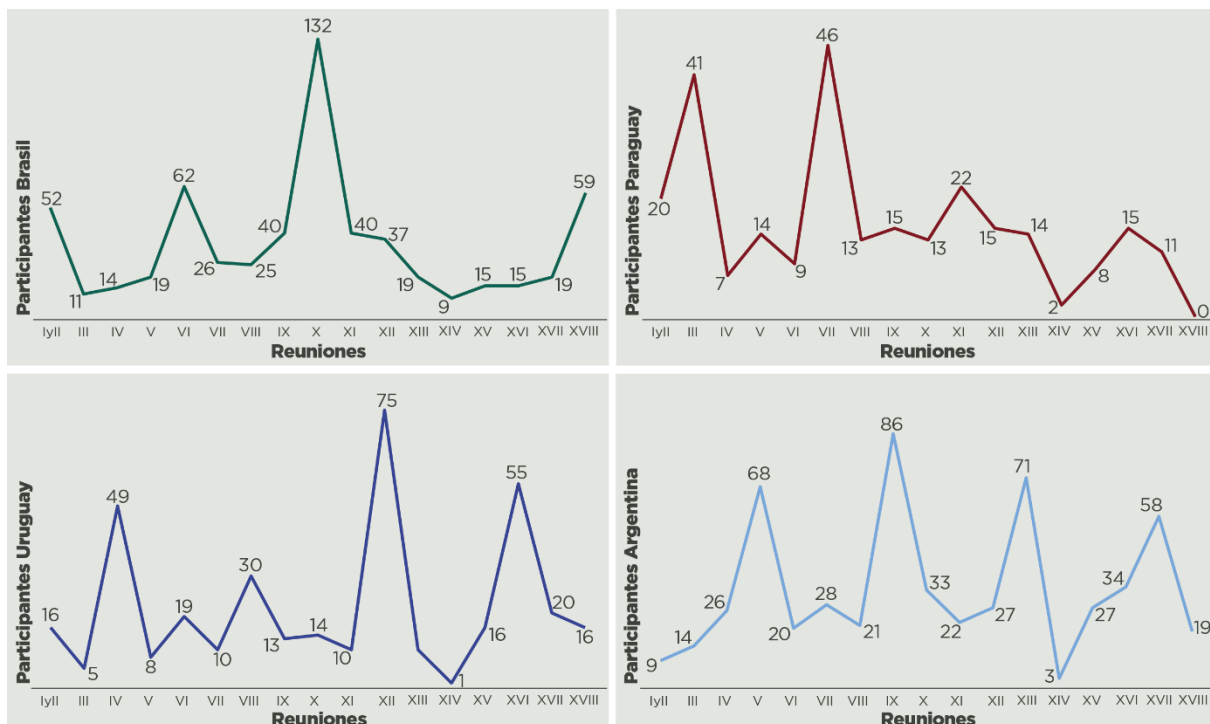
Nota 1: en el año 2012 Paraguay fue suspendido del bloque. Es por ello que la participación de este país en la Reunión XVIII es cero.

Nota 2: los colores de los números de reunión corresponden a los países que fueron sede de cada una de ella.

Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

¹²⁹ Es importante notar que los gráficos N°4.8, N°4.9, N° 4.12 y N° 4.13 contabilizan a las personas que participaron de las reuniones de la REAF independientemente de la cantidad de reuniones a las que hayan asistido. Los gráficos N° 4.10, N° 4.11, N° 4.14 y N° 4.15 contabilizan, en cambio, la cantidad de representantes que han asistido a cada una de las reuniones. Es por ello que la sumatoria de los datos presentados en los gráficos N° 4.10, N° 4.11, N° 4.14 y N° 4.15 no coincide con los datos presentados en los gráficos N°4.8, N°4.9, N° 4.12 y N° 4.13. Más adelante en esta tesis se vuelve sobre esta diferencia.

Gráfico N° 4.11. Participantes por sección nacional de los Estados Parte del MERCOSUR en la REAF desagregado por país (2004-2012)

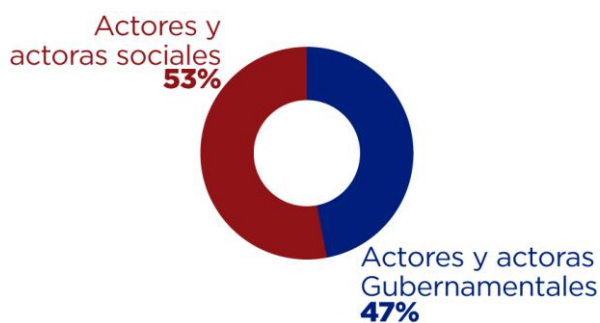


Nota: en el año 2012 Paraguay fue suspendido del bloque. Es por ello que la participación de este país en la reunión XVIII es cero.

Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

En lo que respecta exclusivamente a los Estados Parte del bloque, se observa que en estos 8 años participaron 974 personas, de las cuales un 47% (458) representaban a organismos gubernamentales y un 53% (516) representaban a las OAF de la región.

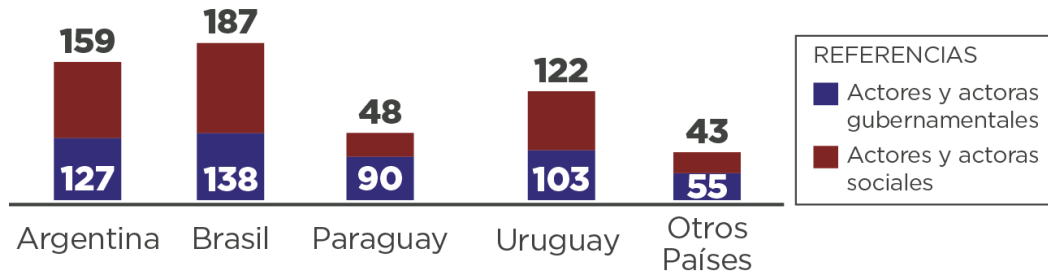
Gráfico N° 4.12. Porcentaje de participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

Si se analizan los datos por país, se observa que en todos ellos (a excepción de Paraguay y de los Estados Unidos y otros países) se dan relaciones similares, es decir, ha participado de la reunión una mayor cantidad de representantes de las OAF que de los gobiernos.

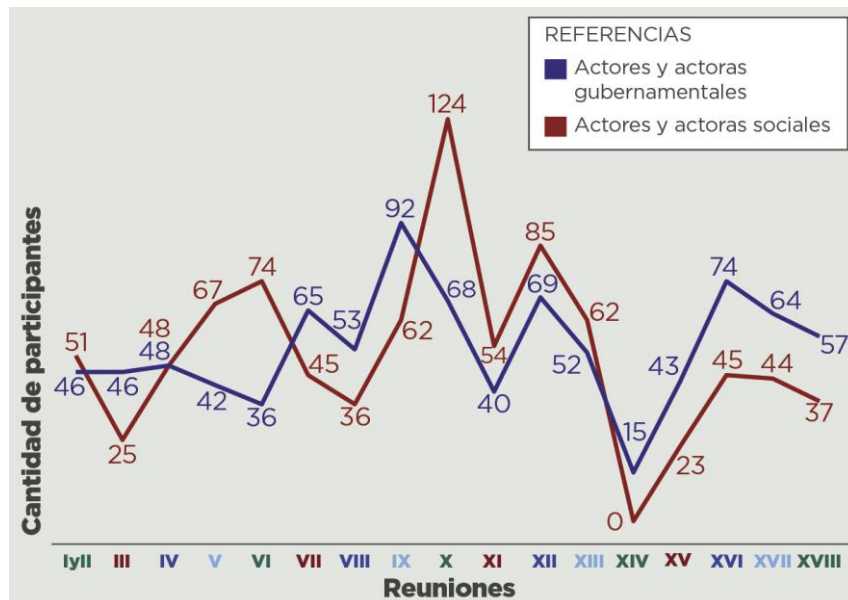
Gráfico N° 4.13. Conformación de las secciones nacionales de los Estados participantes de la REAF (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

La distribución de participantes de las OAF y de representantes de los gobiernos por reunión se presenta a continuación:

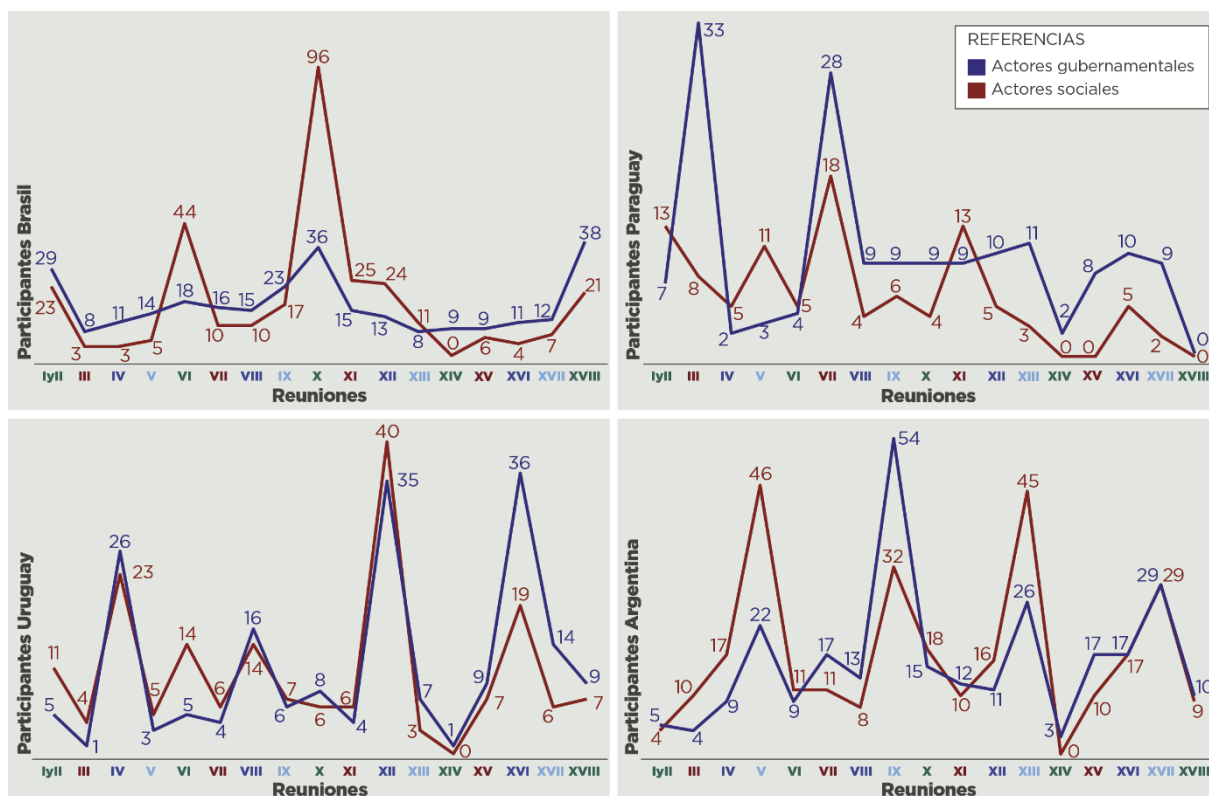
Gráfico N° 4.14. Participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

Asimismo, los siguientes gráficos presentan la cantidad de participantes por los gobiernos y por las OAF, por reunión y por país:

Gráfico N° 4.15. Participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación y por país (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

A partir de los datos presentados es interesante notar, en primer lugar, la gran cantidad de actores y actoras -tanto de las OAF como de los gobiernos- que han participado de la REAF (un promedio de 60 personas por reunión). Ello en parte se explica por la densidad de la agenda, que contaba para el año 2012 con 6 GT y numerosos temas de trabajo al interior de cada uno de ellos. En este sentido, es importante señalar que no son los mismos actores y actoras quienes debaten en torno de cada temática, cuestión que se advierte tanto para los y las representantes de los gobiernos como para los y las representantes de las OAF, de acuerdo con las fuentes analizadas. Ello se debe en parte al área de *expertise* de cada actor o actora. En este sentido, se observa que en todos los países se cuenta con representantes -y en particular ello sucede con los y las representantes de los gobiernos- que han participado de una sola reunión, en la que se ha debatido algún tema relativo a su área particular de trabajo y que fue convocada como parte de la Sección Nacional para aportar su conocimiento especializado. Pero también, al hecho de

que las reuniones de los GT suelen realizarse en forma paralela, lo que impide que los actores y las actoras sigan más de una discusión al mismo tiempo. El único GT con el que en general no ha ocurrido ello es el GT de Género, ya que, como se advierte en las entrevistas realizadas y en las instancias de observación participante, se privilegió que las perspectivas consensuadas en este ámbito permeen las discusiones que se llevan adelante en los demás GT. Es así que quienes han participado en cada reunión del GT de Género luego participaron también del resto de los GT, acompañando a quienes llevaban adelante esas agendas. Esta alta participación también se explica por la importancia de la REAF, tanto para las organizaciones (y quienes financian su participación) como para los Estados que deciden participar de ella y darle densidad y continuidad a la reunión, en los sentidos a los que se refirió con anterioridad.

En segundo lugar, se observa que si bien en términos formales los y las representantes de las OAF sólo pueden participar de las reuniones preparatorias, en términos generales han participado de las reuniones plenarias una mayor cantidad de representantes de las OAF que de los gobiernos de los Estados Parte (siendo estos últimos en los que recae la toma de decisiones). En algunas de las reuniones, el número de participantes de las OAF ha sido mayor al número de representantes de los gobiernos, mientras que otras, la relación ha sido la inversa. Esta situación se manifiesta en el análisis general y también en el análisis por Estado. Esto se vincula en mayor medida con el interés de los Estados por garantizar la participación (con diferentes objetivos, como se analizó en el capítulo 2) y, en línea con ello, con la cantidad de recursos disponibles (financiamiento) para asegurar esta participación, que estuvo dada en estos años tanto por los montos garantizados por el FIDA MERCOSUR como por los obtenidos de otras fuentes, en particular, de los aportes realizados por los Estados. En relación con este punto, es importante señalar que son los propios Estados los que convocan a las organizaciones para que asistan a las reuniones de la REAF, más allá de cuál sea la fuente de financiamiento de esa participación¹³⁰. Cada uno de los Estados ha utilizado diferentes estrategias a la hora de realizar estas convocatorias o de conformar las secciones nacionales. Sin embargo, en términos generales, ello implica que los vínculos internos entre los Estados y las organizaciones revisten fundamental importancia para que esta convocatoria sea posible. Como se señala en una de las entrevistas realizadas: “las dinámicas de participación (regional) están mediadas por las capacidades de cada gobierno de movilizar a su gente, la capacidad y la voluntad” (entrevista GAF2). Así, a partir de las entrevistas realizadas se advierte que en los diferentes países y

¹³⁰ Durante el período analizado fue el FIDA MERCOSUR quien mayormente solventó la participación de actores y actoras sociales en el ámbito de la REAF. Sin embargo, como se menciona, eran los propios Estados quienes convocaban a la participación, no teniendo el FIDAMERCOSUR injerencia directa en esta convocatoria.

momentos esta convocatoria fue más o menos amplia. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados y las entrevistadas reconoce la amplia participación y representatividad de las OAF, inclusive aquellas organizaciones que no participaron de la REAF desde un comienzo sino que, por cuestiones definidas al interior de las propias organizaciones, se incorporaron a los debates regionales una vez avanzado el proceso, o aquellas que en algún momento del proceso se retiraron del mismo.

Resulta relevante señalar que la gran cantidad de actores y actoras participantes de la REAF (ya sea de los gobiernos como de las OAF), así como la mayor proporción de representantes de las OAF, en cambio, no parece estar explicada por la rotación de los y las participantes en la reunión (exceptuando, tal vez, el caso de las y los representantes del gobierno de Paraguay, como se explica a continuación), si bien es innegable que esta rotación ha existido.

Para el caso de los gobiernos, es interesante notar que -a diferencia de lo ocurrido en Paraguay- en Brasil, Argentina y Uruguay, entre los años 2004 y 2012 no hubo modificaciones en el color político de los gobiernos nacionales. Esto no implicó necesariamente que no se dieran modificaciones en las carteras de agricultura (en particular en los Ministros y Ministras o Secretarios y Secretarias responsables de las carteras). Sin embargo, permitió una mayor continuidad en los y las responsables de llevar adelante la agenda¹³¹ y también en los cuadros técnicos a cargo de las diferentes temáticas de la reunión¹³². Para el caso de Paraguay, esta rotación fue mucho mayor y es destacada en las entrevistas realizadas a los representantes de las OAF paraguayas como una traba en la continuidad de seguimiento y desarrollo de la agenda. Para el caso de las OAF también se observa continuidad en la participación no sólo de las mismas organizaciones (que en general han participado de la mayoría de las reuniones de la

¹³¹ De la lectura de las actas se observa que el Coordinador Nacional de la REAF por Argentina fue el mismo desde 2004 a 2012. Para el caso de Brasil, entre la creación de la REAF y 2010, el Coordinador Nacional y el Coordinador Nacional alterno se mantuvieron en sus funciones. Entre 2010 y 2012 la delegación contó con tres diferentes Coordinadores Nacionales, sin embargo, todos ellos fueron acompañados por el mismo Coordinador Nacional Alterno. Para el caso de Uruguay, entre 2005 y 2010 (ver nota 130) se mantuvo el mismo Coordinador Nacional, que fue reemplazado por un Coordinador Nacional y un Coordinador Nacional Alterno en 2010, que en 2012 continuaban en sus funciones. Por último, Paraguay contó en el período con 10 representantes (5 Coordinadores Nacionales y 5 coordinadores nacionales alternos). De ellos, 8 se fueron modificando entre los años 2005 y 2008, mientras que entre 2008 y 2012 se mantienen las mismas autoridades.

¹³² Con respecto a la participación de representantes de los gobiernos en las reuniones, del análisis de las actas se observa que para el caso de Argentina, los y las representantes de los Estados han participado de un promedio de 2,15 reuniones. Para el caso de Brasil, 2,06. Para Uruguay, 1,83. Y para Paraguay, 1,81. Sin embargo, estos números no resultan tan representativos porque existe una alta cantidad de representantes que han participado de una sola reunión, tal como se explicó *ut supra*. En este caso, resulta más ilustrativo señalar que en el caso de Argentina existen casos de representantes del gobierno que han participado de la totalidad de las reuniones, mientras que para Brasil el representante del gobierno que en más reuniones ha participado lo ha hecho en 13, para Uruguay, en 11 y para Paraguay sólo en 9.

REAF) sino, además, de las mismas personas dentro de cada organización¹³³. Además de observarse en las actas y otras fuentes, esta continuidad en la participación también es un hecho destacado en las entrevistas realizadas a miembros de las organizaciones. Esta poca rotación de las autoridades de las OAF es algo que ha sido criticado en dos ámbitos: 1. en la literatura especializada, en tanto representa un signo de la poca democracia interna dentro de las organizaciones; 2. en las propias organizaciones. Ello pudo observarse en las entrevistas realizadas y también en conversaciones mantenidas en el marco de las instancias de observación realizadas. Allí, se refiere a que algunos miembros de las OAF utilizan sus lugares dentro de las organizaciones para hacer “turismo agrario”, sin abrir este espacio de participación a nuevos miembros. Sin embargo, en estas mismas entrevistas se resalta que esta continuidad de la participación ha actuado como un reaseguro para las actrices y los actores sociales de la continuidad de la agenda, en especial en aquellos casos -como por ejemplo, el Paraguay y el Uruguay¹³⁴- en los que ha existido una rotación de los y las representantes de los gobiernos.

De alguna manera las organizaciones también fueron como perfeccionando y profesionalizando a ciertos dirigentes que se hacían cargo de sostener la agenda permanentemente. Por eso había como una repitencia en los escenarios de participación. Eso fue muy debatido, cuestionado. “Siempre van los mismos”. Pero bueno, siempre van los mismos garantiza que haya continuidad de la agenda. (Entrevista GAF1)

Así, la permanencia de los mismos actores y actrices al interior de la reunión permite no sólo actualizar a las autoridades nacionales acerca de las discusiones sino garantizar una continuidad en los debates, que son largos y pueden atravesar numerosas reuniones¹³⁵.

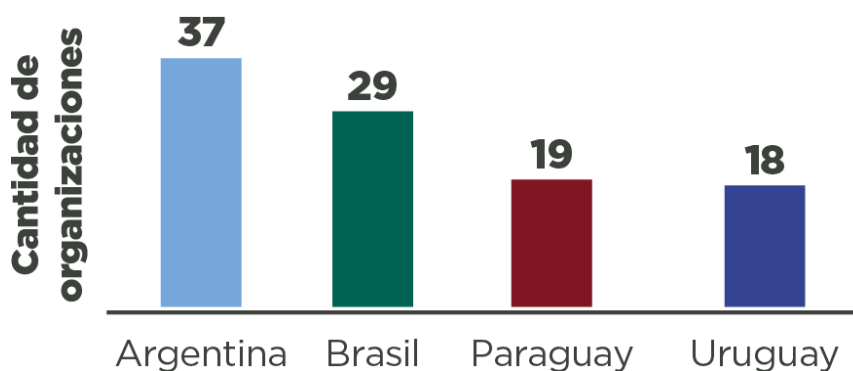
¹³³ Así como para el caso de los y las representantes de los gobiernos se encuentran disponibles los datos acerca de su participación en las reuniones de la REAF, lo mismo ocurre para el caso de los y las representantes de las OAF. En cuanto al promedio de participación de los actores y las actrices sociales en las reuniones entre 2004 y 2012, para Argentina ese número asciende a 1,84; 1,68 para Brasil, 1,74 para Uruguay y 2,15 en el caso de Paraguay. Sin embargo, se observa que hay actores y actrices de las OAF que han participado de hasta 10 reuniones en el caso de Argentina, 9 en el caso de Brasil y 11 en el caso de Uruguay y de Paraguay. Obsérvese que para Paraguay, la cantidad de reuniones de las que han participado los y las representantes de las OAF que han participado en más reuniones supera al número de reuniones en las que han participado los y las representantes del gobierno que han asistido más veces. Para el caso de Uruguay, este número es el mismo en los y las representantes de los gobiernos y los y las de las OAF.

¹³⁴ Al caso paraguayo ya se refirió en las notas 131 y 132. En relación con el caso Uruguay, las reuniones I y II de la REAF fueron realizadas durante la semana de las elecciones presidenciales que dieron como ganador a Tabaré Vázquez, determinando un cambio en el partido de gobierno de ese país. Es por ello que las nuevas autoridades sólo comenzaron a participar en la tercera reunión, durante el año 2005. Los y los representantes de las OAF uruguayas, en cambio, participaron de la REAF desde la primera reunión, por lo que destacan -en las entrevistas realizadas- el rol que cumplieron en introducir a las nuevas autoridades en el funcionamiento y la agenda de la reunión.

¹³⁵ Un ejemplo de ellos es la discusión en torno de la creación de sellos que permitan identificar la producción regional proveniente de explotaciones familiares como mecanismo para la facilitación de comercio. Si bien el debate en torno de este tópico comenzó a darse -en el ámbito regional- en el año 2008, el proyecto de recomendación acerca de los sellos fue elaborada por la REAF en el año 2014.

En lo que respecta a las propias OAF, a partir de las actas de la reunión se observa que las actoras y los actores sociales que participaron de la REAF representaron en estos 8 años a diversas OAF de la región: 37 organizaciones por Argentina, 29 por Brasil, 19 por Paraguay y 18 por Uruguay.

Gráfico N° 4.16. Organizaciones participantes de la REAF por Estado Parte (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

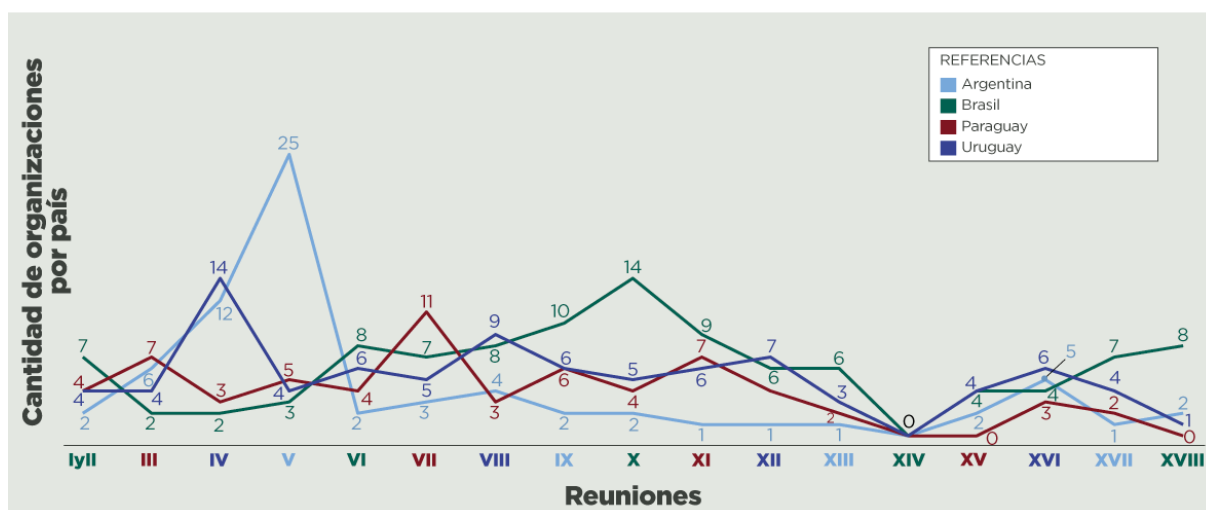
Una primera aclaración necesaria respecto de la participación de las OAF en la REAF es que la COPROFAM no participa -en términos generales- de las reuniones¹³⁶. Es decir, las organizaciones miembros de la COPROFAM sí participan del ámbito de la reunión, como parte de la Sección Nacional del país al que pertenecen. Sin embargo, no participan como representantes de la organización regional. Ello atenta en parte contra las lógicas colectivas alcanzadas en el marco de esta coordinadora, que no se replican en el ámbito de la REAF, donde las posiciones a discutir son en general las alcanzadas al interior de cada Sección Nacional. De esta forma, los debates y articulaciones entre miembros de diferentes Secciones Nacionales no están siempre garantizados. Esta afirmación se alinea con lo planteado por Jelin (2003a) acerca de la compartimentalización que propone la dinámica regional formal.

Con respecto a las organizaciones participantes, en principio, en cada reunión que tiene lugar a nivel regional no participan todas las organizaciones que formaron parte de los debates en el plano nacional. En este sentido, tanto en las entrevistas como en las instancias de observación participante se pudo constatar que en las reuniones nacionales, además de definirse posturas y agendas a trabajar en el marco de la REAF, se decide quiénes y cuántos serán los y las

¹³⁶ En algunas de las reuniones de la REAF ha participado la COPROFAM como organización. Sin embargo no lo ha hecho como parte de una sección nacional sino como “otras organizaciones”, que se suman a las discusiones junto con las OAF de cada uno de los países.

participantes de las OAF que lleven las posturas de las actoras y los actores sociales al ámbito regional a través de mecanismos consensuados entre las y los representantes de los Estados y las y los miembros de las organizaciones, es decir, en quienes se delegará esta responsabilidad. Sin embargo, al considerarlas de forma global, el número de organizaciones que han participado en el ámbito regional se acerca al que participa de los espacios de debate locales.

Gráfico N° 4.17. Organizaciones participantes de la REAF por reunión (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

Asimismo, a lo largo de los años se han ido modificando las organizaciones participantes de la REAF, ya sea incrementándose o reduciéndose su número, o simplemente cambiando las OAF (ver Gráficos N°4.16 y N°4. 17). Como se mencionó, ello se relaciona primordialmente con procesos nacionales, ya que las organizaciones participantes son convocadas por los propios Estados, pese a que se observa que los gobiernos han tenido una política de convocatoria amplia¹³⁷.

En esta línea, otro punto a destacar es que la cantidad de organizaciones convocadas a cada reunión en el ámbito nacional también es un elemento que contribuye a definir –junto con los recursos disponibles- el número de delegados a la reunión regional. A partir de las entrevistas realizadas se observó que esta delegación es un problema debatido muchas veces entre las

¹³⁷ A modo ilustrativo cabe señalar que en el año 2008, el proceso conocido en Argentina como “la crisis del campo” llevó a que la Federación Agraria Argentina -una de las OAF fundadoras del espacio- se retirara de la REAF a partir de sus conflictos con el gobierno nacional. Ello permitió, a su vez, que nuevas organizaciones se incorporaran a la REAF, en particular algunas que resultaron ser desprendimientos de la FAA. En la misma línea, en el año 2011 se incorporaron a la REAF organizaciones de todos los países del bloque pertenecientes a la Vía Campesina, que hasta ese momento habían decidido no participar del espacio pese a que había sido convocada al mismo. De las entrevistas realizadas se desprende que esta resolución estuvo vinculada a decisiones políticas ligadas con los procesos que tenían lugar en los escenarios políticos nacionales.

propias organizaciones, ya que en general todas desean participar del espacio regional buscando garantizar que su punto de vista esté presente en las discusiones, más allá de los acuerdos alcanzados en el ámbito nacional.

En todos los gráficos anteriores se puede observar, asimismo, que la participación de cada Estado -tanto de los gobiernos como de las organizaciones- en la REAF no ha sido igual. Es decir, mientras que por ejemplo para Brasil participa una mayor cantidad de representantes, para Uruguay o Paraguay, esa cantidad es menor. Este elemento, sin embargo, no parece relacionarse exclusivamente con el tamaño de cada uno de estos países o del sector al interior de cada uno de ellos en términos de población (ver Gráfico N°1 y Gráfico N°A1). Se considera, por el contrario, que este número de participantes está vinculado con la importancia que los gobiernos le confieren a la agenda, tanto en el plano interno como en la región, y con el nivel de desarrollo que tienen estas temáticas en el ámbito nacional.

En esta línea, otro punto que resalta en los gráficos presentados (y que se observa tanto aquí como en algunas de las figuras que se presentan a continuación) es que los picos de participación de representantes (tanto gubernamentales como sociales) de cada uno de los países se da en la reunión en la que esos países son sede de la reunión. Así, en las reuniones I y II, VI, X, XIV y XVIII, realizadas en Brasil, la participación de actoras y actores sociales y gubernamentales brasileños es notablemente mayor. Lo mismo ocurre en las reuniones en las que Argentina y Uruguay fueron sede, aunque no se da siempre para los casos en los que la sede fue Paraguay. De las entrevistas realizadas se observa que esto se relaciona en gran medida con la cantidad de financiamiento disponible para solventar esta participación: así, si el costo de los viajes es menor (ya sea por realizarse la reunión en el propio país o en zonas de frontera o cercanas a demás países, como ha ocurrido en numerosas oportunidades), resulta mayor la cantidad de participantes que pueden asistir a las reuniones. Es importante recordar en este sentido que en gran medida la participación de actoras y actores sociales en el ámbito regional ha sido solventada durante esta etapa por el FIDA MERCOSUR, aunque en algunas oportunidades los Estados nacionales (u otras organizaciones que han actuado como contrapartes del FIDA MERCOSUR) han permitido incorporar una mayor cantidad de actores y actoras a los debates, además de los cuadros técnicos cuya participación es en general solventada por los propios Estados. Es por ello también que la cantidad de participantes nos indica la relevancia que la agenda tiene para cada país.

2. El fondo de la participación

El segundo punto en el que se requiere focalizar para analizar la participación de los agricultores y las agricultoras familiares es su capacidad de acción en el marco de la REAF. Esta amplia participación a la que se hizo referencia no implica que las OAF sean capaces de tomar decisiones en el ámbito de la REAF, porque esa limitación está explícitamente establecida en la reglamentación del bloque. Ello va en línea con que, como se resalta en las entrevistas realizadas, las OAF representan a grupos de interés en torno de las temáticas de discusión y, como tales, tienen una mirada interesada que no puede reemplazar a la mirada del Estado en relación con una determinada temática. Sin embargo, el rol de estas organizaciones es centrar para nutrir y complementar la posición del Estado, reforzando de este modo su rol como hacedor de políticas públicas:

El sector demanda, pero el gobierno gobierna, y esto no hay que olvidarlo. Pero saber, conocer exactamente lo que la gente necesita y lo que piensa sobre esto es un insumo imprescindible. No para decir que sí (...) pero quiero decir que fue muy rico este proceso de decir “bueno, pero mirá, no habíamos pensado que esto era así, o de esta manera”. No es lo mismo los libros que la gente, esta es la cuestión. (Entrevista a GAF2)

Yo no creo que es cogestión, porque las políticas públicas las tiene que llevar adelante el gobierno, pero sí de diálogo y de negociación, sin lugar a duda (Entrevista ExAF2)

En las entrevistas realizadas y de los documentos consultados se observa que esta participación les otorga a las OAF capacidades -necesarias- en tres sentidos: 1. pueden expresar sus puntos de vista para llegar a posiciones comunes con otras organizaciones y con los propios Estados, puntos de vista que muchas veces se reflejan en los documentos elaborados en el marco de la reunión; 2. son capaces de incluir nuevos temas de agenda que consideran que deben ser abordados regionalmente y 3. pueden conocer de primera mano los acuerdos a los que llegan los y las representantes gubernamentales, lo que les da un mayor y mejor control, es decir, incrementa la transparencia de las decisiones tomadas en el seno de la reunión y del proceso en general, una de las principales críticas realizadas al MERCOSUR, tal como se abordó en el capítulo 1. Estos tres elementos no son del todo visibles en las actas de las reuniones. Sin embargo, aparecen claramente tanto en las entrevistas realizadas como en los documentos consultados y en las instancias de observación participante. Así, en las entrevistas, se destaca:

Estoy convencida que es un espacio que no lo podemos perder los agricultores familiares, más allá de que sea una cosa lenta. Porque como toda cosa gubernamental te lleva... y más acá no es un país, son un montón de países que se tienen que poner de acuerdo. Pero (...) ha escuchado la voz nuestra. Que llegue en un documento, un párrafo de lo que dijimos es una cosa, casi una utopía era algunos años atrás. ¡Y ahora es una realidad! (Entrevista a OAF11)

(...) se fue construyendo de a poco la metodología. Yo participé desde la primera reunión donde empezamos a dar lluvias de ideas de cuáles son las prioridades necesarias para implementar por ahí, porque trabajar todo los temas que venían, lo que la mayoría de las organizaciones necesitaban eran como 50. Entonces empezamos a priorizar, de los cuales quedaron por ejemplo GT de tierra, se creó el GT de género, GT de comercio y GT de riesgo, o cambio climático, o seguro agrícola en ese entonces. Después, años más tarde, se creó el GT de juventud. (Entrevista a OAF7)

Las organizaciones (...) eran de alguna manera los que instalaban los temas de la agenda. Medido en términos de los problemas que tienen los pequeños productores, quienes planteaban esos problemas eran los productores. Lo que hacíamos juntos era ver como se construían las soluciones. Digamos, a partir de una *expertise* técnica, de una visión política también del Estado, se engarzaba con los problemas que tenían los productores y ahí se construía una solución en forma conjunta. (Entrevista GAF1)

(...) las propias organizaciones sociales (...) veían que dentro de todo podían acceder de alguna forma a (...) conocer lo que el gobierno estaba haciendo, porque muchas veces había políticas públicas que ya le podían servir, sin esperar a que adviniera un futuro rosado para todos, pero no lo conocían y eso les permitía conocerlo. (Entrevista GAF2)

En este punto, de todos modos, es importante considerar las disparidades existentes entre las organizaciones, ya sea dentro de un mismo país o entre los diferentes países que conforman la REAF. Estas disparidades pueden estar vinculadas a lo técnico, en el sentido de que la organización cuente o no con personal profesional especializado en las diferentes áreas involucradas en el funcionamiento de la reunión y/o en los tópicos que se debaten en el marco de la misma (abogados o abogadas, contadores o contadoras, ingenieros o ingenieras, sociólogos o sociólogas, politólogos o politólogas, etc.); o pueden estar vinculadas a lo económico, es decir, a que las organizaciones puedan remunerar a quienes participan de la reunión por representar a los y las productoras en este ámbito o, por el contrario, la participación en este espacio signifique un lucro cesante en las actividades productivas de las y los agricultores presentes en el marco de la REAF. Así se expresa en las entrevistas realizadas:

Es difícilmente comparable una organización nacional de Brasil con una organización paraguaya o uruguaya. Las personas que participan por la sociedad civil tienen características bien distintas en función de los países. Las organizaciones nacionales brasileras muchas veces son representadas por técnicas o técnicos (...) muchas veces son profesionales, universitarias, asalariadas de la organización social. Y en Paraguay o en Uruguay podemos tener productoras inmersas en el espacio local que están aprehendiendo la dinámica regional y estos espacios de integración regional. O sea que plantea también ese desafío de escala y de capacitación y de punto de vista o de punto de partida de cada uno de los actores (Entrevista ExAF2).

En este sentido resulta interesante resaltar que, en muchos casos, para los miembros de las OAF la real participación -informada y formada, es decir, con capacidad de no sólo seguir sino de

intervenir en las discusiones- en el ámbito de la REAF es una tarea que requiere mucho tiempo y mucho apoyo, tanto de otros compañeros y compañeras como de las y los propios representantes de los gobiernos, porque en general no son personal técnico especializado (y pago) -salvo excepciones-, sino que son productores y productoras. Así, por un lado, implica muchas veces un costo económico que debe solventar cada productor o productora:

Cuando vos estás hablando de este mundo de la agricultura familiar, a un productor de este tamaño, participar de un debate le implica lucro cesante, porque se tiene que ir de la chacra uno, dos, tres días, no sé, lo que dure el debate. Y un costo, porque tiene que pagar el transporte, estar ahí, por ahí dormir en algún lado. (Entrevista a GAF2)

Por otro lado, implica no sólo conocer el sector, sus realidades y necesidades, sino contar con una formación más o menos especializada acerca de esas temáticas para poder sustentar sus afirmaciones y, además, conocer los mecanismos particulares de funcionamiento del espacio regional en general y de la REAF en particular:

Otra cosa que nos exigen a los productores la REAF y estar en un GT es estudiar. Porque por ejemplo yo estoy en el GT de comercio, donde se habla de leyes, las leyes para mí son leyes, pero yo ahora me tengo que meter, saber cómo sale una ley, a donde va, si va primero a Diputados y después a Senadores. Esas son cosas que aprendí. Después cómo se vota, cómo viene la reglamentación, como se reglamenta y después cómo llega a usarse. Entonces todo te lleva un esfuerzo estudiar porque no es sentarte y escuchar a lo bobo, porque entonces ahí estamos perdiendo el espacio que nos dieron. O sea, ese espacio hay que hacerlo rico, con aportes, y para poder aportar también tiene que saber, porque si no sabés qué va a aportar. Desde el punto de vista del productor, yo puedo aportar un montón, pero desde el punto de vista de otras cosas que no están dentro de mi ámbito, que deberían estar pero no están en el ámbito común, a mí me lleva a estudiar eso para estar a su nivel, porque si no, no puedo aportar nada, hablo como un loro y no sé nada. Hay mucho, te exige muchísimo (...)yo tengo que saber de ese tipo de cosas, que es una cosa que no estaba dentro de mi mundo, porque yo soy criadora, yo crío terneros (Entrevistas OAF10)

Y si bien los y las representantes de las OAF reconocen en general contar con mecanismos internos (dentro de las propias organizaciones) para transmitir a todas y todos sus miembros los debates y sus resultados, este conocimiento especializado es difícil de transmitir y necesario para actuar en el ámbito regional. En este sentido, en las entrevistas realizadas se destaca que “otra gran cosa que yo creo que ha generado la REAF es formación, roce, fogueo, como le quieras llamar, de los actores sociales que han ido participando de la REAF, con una gran dificultad de trascender aquellos actores que participan directamente.” (Entrevista a OAF8). De esta forma, la REAF y la continuidad en la participación en este espacio son percibidas como instancias de aprendizaje:

Los empodera participar de la REAF del MERCOSUR. Porque después vuelven a sus espacios de incumbencia con esos problemas, porque la agenda reivindicativa de sus organizaciones crece exponencialmente (...) la REAF impacta sí a nivel de las organizaciones, dimensiona los problemas a escala regional, empodera sus liderazgos, tienen casi intimidad con sus delegaciones estatales, porque una vez allí recién se comprenden las limitaciones que tienen los Estados para plantear (...) aprenden las limitaciones que tiene la representación del conjunto de los intereses de una población (...) Y eso también es crecimiento. (Entrevista ExAF1)

Es por todo ello que la continuidad en la participación, reconocen, les permite tener una participación más sustantiva en el ámbito de la reunión. Ello lleva a que, más allá de que existan mecanismos internos -tanto al interior de las OAF como de las Secciones Nacionales- para decidir quiénes serán delegados a la REAF en el ámbito regional, esta responsabilidad suele recaer en las mismas personas.

Desde esta perspectiva, uno de los roles fundamentales de la REAF, que aparece también en las fuentes analizadas como una tarea en parte pendiente, es el fortalecimiento de las organizaciones para garantizar que su participación sea sustantiva. No obstante, es importante reconocer que, en el marco de la REAF, las disparidades entre las organizaciones han dejado lugar a múltiples aprendizajes, tal como se observa en las entrevistas mencionadas precedentemente, que pueden agruparse en diferentes categorías.

En primer lugar, encontramos *aprendizajes sobre el contenido* de las discusiones en el ámbito de la REAF. En tanto los productores y las productoras que participan en este ámbito no son expertos y expertas en todas las temáticas que allí se discuten, presenciar estos diferentes debates incrementa sus conocimientos sobre. Pero también el relacionamiento con productores y productoras de otros países de la región les otorga conocimiento específico sobre producciones de otras regiones del subcontinente, así como de sus problemáticas.

En segundo lugar, se dan también *aprendizajes procedimentales*, vinculados al mayor conocimiento sobre el proceso político regional y sobre las instancias políticas nacionales vinculadas con él. Es decir, se aprehenden con mayor profundidad los procedimientos y los vericuetos regionales y nacionales implicados en el proceso de emisión de una recomendación, de adopción de una decisión en el ámbito regional, de internalización de una norma o de adopción de una determinada medida en el ámbito nacional. Pero también aprehenden de primera mano las limitaciones en este sentido

En tercer lugar, se observa un *aprendizaje social*, vinculado con la socialización regional de los y las miembros de las OAF entre sí y con los y las representantes de los Estados y/o de otros organismos de la región y el mundo.

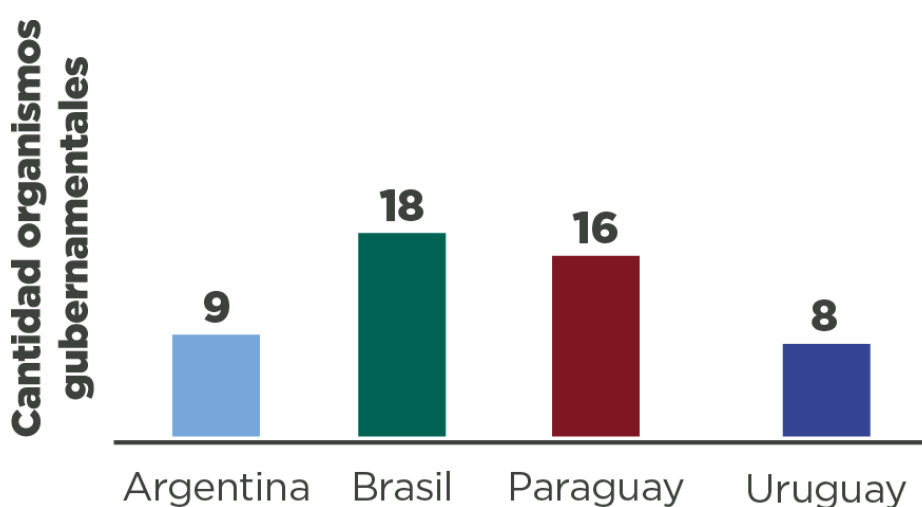
Por último, podemos advertir que también se dan *aprendizajes organizacionales*, vinculados con la adopción de estrategias para la acción política regional de las propias organizaciones. Estos aprendizajes impactan en la formación de los y las agricultoras y también en los recursos (sociales, políticos, organizacionales) con los que cuentan para contribuir al crecimiento de sus organizaciones, permitiendo que su participación en el seno de la REAF se vea fortalecida pero que también sea más fuerte su capacidad de intervención en otros espacios de injerencia propios.

Así, de lo analizado hasta aquí se revela que la participación de las OAF en el seno de la REAF entre 2004 y 2012 ha sido amplia, pero no con el sólo objetivo de legitimar el espacio sino de incorporar los puntos de vista de las y los agricultores en las decisiones alcanzadas.

d. La participación de los representantes de los gobiernos

Otro punto que se puede distinguir a partir de los datos analizados es que, si bien la REAF establece que sus reuniones son coordinadas por los Ministerios de Agricultura o similares de los países de la región, estos Ministerios se articulan con otras entidades a nivel nacional que tienen injerencia en las temáticas que se abordan en el ámbito de la reunión (por ejemplo, institutos nacionales de investigación agropecuaria, institutos de tierras, etc.), para dar respuestas más integrales a las problemáticas que allí se trabajan. Si bien esta no es una característica exclusiva de la REAF, durante sus 8 años de funcionamiento han participado diversas organizaciones en representación de los Estados:

Gráfico N° 4.18. Cantidad de organismos gubernamentales por país participantes de la REAF (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

Cabe señalar que ello tampoco afecta a la continuidad en el tratamiento de las temáticas, ya que mientras que los GTs cuentan con un o una responsable del seguimiento de las agendas (denominado punto focal), el resto de las y los técnicos se van incorporando a las reuniones de acuerdo a las necesidades que manifiesta el desarrollo de los diversos tópicos. En este sentido, del análisis de las actas se observa que algunas actoras y actores han participado de sólo una reunión, como se mencionó *ut supra*. Ello, sin embargo, permite un abordaje más completo y complejo de las problemáticas del sector.

Todos los elementos hasta aquí mencionados abonan a que la REAF tenga una particular dinámica interna para el tratamiento de las cuestiones que competen a su órbita. Ello no sólo es destacado por los entrevistados y las entrevistadas, sino también por la propia Reunión y el Bloque. Así, la REAF menciona en sus documentos:

“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, p. 23. El destacado es propio)

A ello se suma el particular rol que cumplen dentro de la reunión las OAF. En este sentido, en el Acta REAF 02/05 señala que “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”.

Esta particular lógica de funcionamiento intentó ser plasmada por la REAF en un reglamento propio, que no pudo ser aprobado¹³⁸. Sin embargo, resulta interesante destacar que éste explicita muchas de las dinámicas que luego son implementadas en la reunión pese a no contar con un instrumento que avale su aplicación.

¹³⁸ En las primeras reuniones, la agenda temática de la REAF se desarrolló en paralelo a un proceso sostenido de aprendizaje acerca de los mecanismos institucionales de acción al interior del MERCOSUR, que va de la mano con el proceso de institucionalización de la reunión. En este proceso, en sus tres primeras reuniones (realizadas dos en el año 2004 en Foz de Iguazú –Brasil- y una en mayo de 2005 en Asunción –Paraguay-), la REAF intentó delinear su reglamento de funcionamiento, que contenía, entre otras cuestiones, especificaciones sobre su estructuración y ordenamiento internos. Sin embargo, en su cuarta reunión, en 2005, este fue devuelto por el GMC indicando que no correspondía a la reunión emitir su propio reglamento, porque para su funcionamiento ya contaba con la reglamentación emitida por el propio bloque. Cabe señalar que en torno de este tópico el GMC no ha sostenido una misma postura a lo largo del tiempo y es por ello que otras reuniones y espacios del bloque sí cuentan con reglamentos internos que amplían o clarifican lo establecido en la normativa emitida por el MERCOSUR. Para el caso de la REAF, no obstante, esta posibilidad fue vedada y, por tanto, el espacio no cuenta formalmente con un reglamento interno. Asimismo, si bien este reglamento puede encontrarse en las actas de las reuniones de la REAF, no es presentado en otras instancias de difusión de la REAF (como por ejemplo, en su sitio web) con lo que se observa que el mismo no ha sido utilizado.

Con todos estos elementos novedosos tanto en su accionar como en su agenda, los entrevistados y las entrevistadas coinciden en señalar que -más allá de sus avances en la resolución de problemáticas específicas- la REAF se ha abierto espacio como un verdadero foro de diálogo permanente en diferentes sentidos.

En primer lugar, ha abierto un espacio de diálogo entre las propias OAF, tanto entre las que representan a los agricultores de un mismo país como entre las diferentes OAF de la región, que no cuentan con estas instancias de encuentro periódico por fuera del bloque. Es decir, si bien algunas de las organizaciones que se reúnen en la REAF habían conformado la COPROFAM en tanto espacio de encuentro y acción de y entre las propias organizaciones, no todas las OAF que participan del bloque formaban parte de esta organización. La inexistencia de estos espacios se vincula, de acuerdo a lo relevado, con la disponibilidad de tiempo de los miembros de las OAF, con la disponibilidad de herramientas de comunicación y, sobre todo, con la disponibilidad de financiamiento para llevar adelante estos vínculos de forma periódica y permanente. De esta manera, la REAF ha desempeñado un importante papel, que abre espacios de debate periódicos para las OAF que se encuentran tanto en el ámbito regional como en el nacional, en el marco de las reuniones preparatorias nacionales. En este sentido, es importante notar que en el marco de las reuniones de la REAF los Estados suelen dejar un espacio para que las organizaciones puedan debatir y sentar posiciones conjuntas, sin la presencia de los y las representantes de los gobiernos, elemento que se desprende tanto de las actas como de las entrevistas realizadas y de las instancias de observación participante. Es decir, más allá de la existencia de la COPROFAM, la REAF permite organizar el encuentro y el debate entre las OAF de la región. Este papel de la REAF es destacado en las entrevistas realizadas, tanto a miembros de las organizaciones como a cuadros políticos y técnicos:

REAF nos permitió (...) poder dialogar con todas las otras organizaciones de la AF de la Argentina (...) que es un paso muy positivo ya. Después hay coincidencias, disidencias, consensos, disensos, de todo un poco. Pero el hecho de que exista ese espacio para poder dialogar, aportar ideas, propuestas, debatir, eso ya es positivo. A su vez permite a las organizaciones esa articulación con los otros movimientos, con las otras organizaciones de la Agricultura Familiar de América Latina (...) los movimientos campesinos no es igual que la estructura del Estado donde cuenta con todas las herramientas, los movimientos no cuentan con todas las herramientas. Los medios de comunicación, de transporte, de viajes para las reuniones, las actividades, no... (Entrevista a OAF1)

[...] era como el punto fuerte de la REAF, porque creo que ahí se juega la integración en la realidad. Porque la integración regional es ¿qué? ¿Integración comercial? Pero para eso a veces los pueblos ni se conocen y solamente consumen los productos que se importan, o exportan sus productos pero no se conocen. En cambio, esas instancias de participación, me parece que eso era realmente como la integración social (Entrevista a ExAF2)

[...] la diversidad de organizaciones genera esos diálogos interorganizaciones no solamente entre países. Muchas veces hay del mismo país, y generalmente quizás son momentos que no van a encontrar en otros espacios (...) En cambio ahí se juntan con otras lógicas, con organizaciones de su mismo país que se están disputando como influir en las organizaciones estatales, porque las organizaciones también se disputan cómo su agenda reivindicativa coloniza las áreas estatales (Entrevista a ExAF1)

Este diálogo entre las organizaciones permite, en línea con lo señalado en el capítulo 2 recuperando a Bizzozero (2003) y Riggiozzi (2012; 2014), no sólo fijar posiciones comunes sino primordialmente comprender de forma diferentes las realidades problemáticas propias y plantear nuevas respuestas para abordarlas:

Hoy nomás estuve hablando con el de Bolivia porque yo no sabía que era la quínoa. Entonces, me explicó, me explicó cómo la producían, cómo se comía, cómo se exportaba. Yo le expliqué de acá lo que era trazabilidad, que no tenía ni idea lo que era trazabilidad ganadera. Le expliqué todo el proceso de la trazabilidad, cómo era la cría, o sea (...) Me parece que esa es una de las cosas más ricas que nos llevamos (Entrevista OAF10).

(La REAF es) un espacio de participación que a nosotros nos sirve porque tenemos no solamente vínculos entre todas las provincias argentinas y desde los pueblos indígenas hasta un productor que tiene 200 o 400 has de la pampa húmeda, que hay un vínculo de trabajo bastante sincero y franco, acompañado por los técnicos y funcionarios. Y nos sirve también porque tenemos contacto con países desde Argentina hasta Venezuela, vemos las distintas realidades, que muchas son similares pero otras no tanto, y eso nos hace creer en el pensamiento, el conocimiento (Entrevista OAF2).

En segundo lugar, ha abierto canales de diálogo entre los actores y las actoras sociales y gubernamentales en el seno del MERCOSUR. En algunos casos, estos canales son el reflejo de las instancias existentes en el ámbito nacional. Pero en otros casos, la REAF habilita canales de diálogos que no existían previamente en la política doméstica de cada uno de los Estados, al tiempo que permite nutrir y movilizar las agendas nacionales en torno de las temáticas más relevantes para el sector. De esta forma, la REAF contribuye a dinamizar el espacio nacional contribuyendo a la generación de nuevos foros o instancias que no existían como tales.¹³⁹ Así lo señalan las entrevistadas y los entrevistados:

Para mí lo más importante de la REAF para Argentina no fue el diálogo con otros países sino la Sección Nacional... al interior del país... tuvo una participación al interior, no al exterior. Porque eso sí, me parece muy importante marcarlo. Me parece que es más importante el impacto que tuvo adentro del territorio que afuera. (Entrevista a OAF2)

¹³⁹ Una temática interesante, que no se aborda aquí por cuestiones de espacio y objetivos, es el análisis de la influencia de la REAF en los ámbitos nacionales, tanto en su institucionalidad como en sus agendas y dinámicas. Esta influencia sustenta la hipótesis de trabajo expuesta al comienzo de esta tesis acerca de la vinculación dialéctica entre lo nacional y lo regional.

Es más importante de lo que se percibe ese espacio conquistado por los movimientos y apoyado por los gobiernos progresistas. Todavía no tiene la incidencia que debería tener pero sí sabemos que varias resoluciones tomadas por los movimientos, consensuadas con los gobiernos después se transformaron en directrices e inciden, a su vez, en los países miembros del MERCOSUR en materia de Agricultura Familiar. Entonces, ahí está la importancia, de que inciden, es un aporte, es algo de lo cual los movimientos podemos prendernos. Y es algo también que los gobiernos progresistas lo tienen en cuenta y tratan de que no exista tanta brecha entre esas resoluciones, entre esas directrices y las políticas públicas de los países miembros. (Entrevista a OAF1)

La REAF es un espacio de diálogo político. Las cuestiones que se tratan en la REAF, como siempre yo les digo a mis compañeros, es una cuestión abstracta, intangible, intocable. La mayoría de los compañeros ya necesitan crédito, ya necesitan tierras (...) y la REAF no da eso (...) El espacio de diálogo entre la sociedad civil y el Estado es a esta altura (el logro más importante de la REAF) (...) Cuando empieza a instalarse formalmente alguien nos decía, bueno, la parte de ustedes ya termina, ahora empezamos nosotros. Sucedió eso. Pero para el siguiente se habló, los coordinadores hablaron y esto es un espacio de diálogo oficial de la sociedad civil. Y nosotros empezamos también a proyectar (...) Ese fue un logro espectacular, oficializar el diálogo con voz y voto en el espacio con el gobierno. (Entrevistas OAF7)

(...) es la forma, la única forma que tenemos los productores familiares para ser escuchados en un ámbito como este, en un ámbito de discusión. En nuestro país tenemos un ámbito de discusión directamente con el gobierno, o sea de igual a igual. Y para generar incluso políticas públicas. Y después en la REAF estamos directamente también, tenemos un medio como expresarnos, como participar porque participamos de los GT, y también está la parte gubernamental. O sea que tenemos ese espacio. O sea que es un espacio muy muy importante y donde por primera vez los pequeños productores, los productores familiares, tenemos voz, nos están empezando a ver, existimos. No somos algo que está bajo la alfombra sino que estamos saliendo a luz, están hablando de nosotros. (Entrevista OAF9)

Ello, además, abona a la legitimidad del espacio, ya que permite un conocimiento mayor entre actores y actrices que da lugar al reconocimiento de los problemas y límites, pero también permite visualizar más acertadamente las posibilidades de cambio, tanto a nivel regional como a nivel nacional.

4.5 Conclusiones parciales

El presente capítulo analizó las disputas que llevaron al proceso de instalación de un espacio específico para la agricultura familiar en el seno de la institucionalidad del MERCOSUR y, una vez creada, las dinámicas de actuación que se generaron al interior de este novedoso espacio, puntualizando en el rol que desempeñaron allí las OAF.

Como se examinó, las problemáticas y necesidades del sector de la agricultura familiar fueron soslayadas del PIR durante casi la mitad de sus años de existencia. En el contexto del regionalismo abierto, el SGT8 y la RMA privilegiaron una mirada excluyente y priorizaron una agenda en la que los tópicos centrales giraron en torno de la reducción de barreras arancelarias

y para arancelarias para las *commodities* y algunas *specialities* producidas en la región. Temáticas como la educación, el acceso a recursos productivos o el crédito rural -que podían incluir algunas de las demandas de los productores y las productoras familiares, aunque la mirada no fuese la preferida por estos sectores- fueron recortados de la agenda en los primeros años del proceso. Así, la opción del MERCOSUR de la década de 1990 en el contexto de dos modelos en disputa y tendencialmente incompatibles fue clara. Sin embargo, no todos los Estados Parte del bloque eligieron la misma opción: fronteras adentro, ya fuera por elecciones propias, ya por presiones de sus bases. Ello fue lo que permitió que, frente a un giro en el proceso de integración -en la visión política que lo sostiene-, la región se mostrara receptiva frente a las propuestas de los organismos internacionales -en especial, como se analizó, del FIDA MERCOSUR- y a las demandas de las OAF en este sentido.

Un párrafo aparte merecen las OAF de la agricultura familiar que actuaron en este contexto. Sus iniciativas de acción conjunta se destacan en un contexto adverso, en el que otro tipo de organizaciones del sector no sólo actuaban en el ámbito regional desde muchos años antes sino que tenían una llegada mucho más directa a los y las responsables nacionales de las carteras de agricultura. Ello fue lo que les permitió a estas otras organizaciones que sus demandas en el plano regional fueran atendidas al momento de instalación del MERCOSUR. La organización de las agricultoras y los agricultores familiares, sin embargo, les permitió aprovechar tanto este cambio de ciclo en la región como el accionar del FIDA MERCOSUR.

Una vez constituida la REAF, sin embargo, nuevos desafíos se plantearon tanto a los gobiernos como a las organizaciones: en este nuevo contexto, ambos contaban con presiones cruzadas (y con la presencia internacional) y con recorridos y saberes diversos, que debían poner en juego para dar valor al nuevo espacio creado. Así, mientras las organizaciones exigieron a los Estados la inclusión de demandas históricas y la participación sustantiva en este, los Estados exigieron a las OAF su contribución para legitimar y dinamizar el nuevo espacio y generar políticas adecuadas a las realidades del sector.

Estos tres elementos (la presencia del Estado, de las OAF y del FIDA MERCOSUR), sus demandas y dinámicas previas, fueron centrales para la construcción de la REAF con las características particulares que expresa, en el marco de un bloque que representaba la cristalización de los postulados del regionalismo abierto. Así, se construyó un espacio que se distingue por el siguiente conjunto de elementos:

- Establece una agenda novedosa, que recoge demandas históricas del sector en la región, logrando así una mayor visibilización de la Agricultura Familiar, sus problemáticas y necesidades.

- Impulsa una agenda temática vasta, que propicia la caracterización y el abordaje de las problemáticas de sector de la agricultura familiar de forma integral y compleja, incluyendo tópicos no sólo vinculados con la dimensión comercial, productiva o social, sino relacionados con todas ellas.
- Cuenta con una burocracia propia, que le permite dar mayor y mejor seguimiento a los temas, propiciar una dinámica de acción más aceptada y promover en el tratamiento de las temáticas una mirada regional superadora de las miradas exclusivamente nacionales, además de contar con una memoria institucional permanente.
- Dispone de mecanismos propios de financiamiento, que exceden en parte las voluntades y posibilidades de los Estados.
- Promueve la participación activa de los Estados Asociados (sus representantes gubernamentales y sus organizaciones) tanto en la construcción de la agenda como en el desarrollo de las discusiones y en la aplicación de los programas y proyectos.
- Incita articulaciones con otros espacios institucionales regionales e internacionales, tanto dentro como fuera del MERCOSUR.
- Instala la agenda de la Agricultura Familiar y las dinámicas que se desarrollan en el ámbito regional fronteras adentro de los Estados del MERCOSUR.
- Permite e impulsa la participación amplia y continua de OAF en todas las instancias de debate con las que cuenta la reunión, poniendo en pie de igualdad -en los aspectos posibles- a los y las representantes de los Estados y de las organizaciones.
- Incluye las miradas y puntos de vistas de las organizaciones tanto en la construcción de agenda como en las decisiones adoptadas al interior del espacio de la REAF.
- Constituye un espacio legítimo de diálogo, entre las organizaciones y entre estas y los gobiernos de la región.
- Habilita mecanismos de transparencia, que permiten a las OAF conocer los debates que se suceden al interior de la reunión.
- Propicia la información y la formación de los miembros de las OAF para convertirse en cuadros políticos del sector, contribuyendo así al fortalecimiento de las organizaciones.
- Democratiza el espacio del MERCOSUR.

Muchos de estos puntos positivos son expresados de la siguiente manera por un miembro de una OAF en el marco de las entrevistas realizadas:

Es un ámbito de co-construcción de políticas públicas donde hay una supuesta horizontalidad en el diálogo, donde se generan políticas sociedad civil-gobierno, las dos partes del Estado, donde uno tiene la posibilidad de proponer, el otro es el que tiene la posibilidad, la responsabilidad de gobernar, generar y ejecutar, y donde la evaluación de ese proceso se da en conjunto. Conceptualmente es brillante. (OAF8).

Los 6 últimos puntos se vinculan directamente con la principal innovación de la REAF en el marco del MERCOSUR: su particular dinámica de trabajo, que se asocia más específicamente con la participación de actores y actoras sociales en su seno. Como se destacó a lo largo de este capítulo, esta participación fue amplia y profunda.

En lo que respecta a la amplitud de la participación, entre 2004 y 2012, OAF de todos los Estados Parte del MERCOSUR participaron (con voz) en instancias preparatorias y decisorias de la REAF, integrando las Secciones Nacionales. Esta participación fue nutrida, en el sentido de que fueron numerosas las OAF de la región que integraron cada una de las Secciones Nacionales, al tiempo que fueron también numerosos los actores y las actoras que representaron a estas OAF en el ámbito del MERCOSUR. Asimismo, en términos generales, han participado de la REAF más representantes de organizaciones que representantes de los Estados. Este promedio no refleja la realidad de todos los países de la región en todas las reuniones. Sin embargo, esta relación se mantiene en la mayoría de las reuniones para Argentina, Brasil y Uruguay, y en sólo algunas reuniones en el caso de Paraguay. Además, la disparidad entre representantes de los Estados y de las organizaciones se acentúa a favor de estos últimos para cada país conforme va variando la sede de las reuniones plenarias. Un último elemento vinculado con la amplitud de la participación es el de la permanencia de las y los representantes de las OAF en la REAF, no sólo de las mismas organizaciones sino además de las mismas personas dentro de cada una de las organizaciones. Esta permanencia no ocurrió con la totalidad de los y las representantes. Pero en aquellos casos en los que ocurrió la continuidad en la participación fue, al mismo tiempo criticada y revalorizada. A la crítica acerca del poco recambio y de cómo ello impactaba negativamente en el involucramiento de nuevos actores y actoras se le contrapuso el reconocimiento de que esta continuidad en la participación resultó una garantía de continuidad en un espacio que se reúne cada seis meses y cuyos avances son lentos, pudiendo abarcar varias reuniones cada discusión que se lleva adelante. Esta amplitud en la participación se explica a partir de la articulación de tres elementos: el primero de ellos es la densidad de la agenda de la REAF; el segundo, la gran cantidad de organizaciones existentes en cada uno de los países de la región orientadas al tratamiento de las temáticas que se abordan en este espacio; y el tercer elemento es la voluntad de los representantes de los Estados por motorizar la participación de la mayor cantidad posible de organizaciones en el ámbito regional

y por sostener en el tiempo tanto esta participación como la dinámica de trabajo de la agenda. Este último punto fue posible, además, en tanto la REAF contó con el apoyo financiero del FIDA MERCOSUR pero también en tanto las propias organizaciones pudieron asumir el desafío de delegar la representación en compañeros de otras organizaciones en cada una de las secciones nacionales.

En relación con la profundidad de la participación, si bien como se mencionó a capacidad de toma de decisiones de las OAF encuentra los límites impuestos por la normativa regional, se observó que las organizaciones han sido capaces de influir en este proceso, incorporando sus propios puntos de vista en las discusiones y añadiendo temas a la agenda de trabajo de la REAF. En esta capacidad de influencia de las organizaciones, sin embargo, se observaron ciertas disparidades, que se vinculan con sus trayectorias previas en el nivel nacional. Estas disparidades pueden estar vinculadas a lo técnico, en el sentido de que la organización cuente o no con personal profesional especializado en las diferentes áreas involucradas en el funcionamiento de la reunión y/o en los tópicos que se debaten en el marco de la misma (abogados o abogadas, contadores o contadoras, ingenieros o ingenieras, sociólogos o sociólogas, politólogos o politólogas, etc.); o pueden estar vinculadas a lo económico, es decir, a que las organizaciones puedan remunerar a quienes participan de la reunión por representar a los y las productoras en este ámbito o, por el contrario, la participación en este espacio signifique un lucro cesante en las actividades productivas de las y los agricultores presentes en el marco de la REAF. Las disparidades detectadas otorgan a cada una de las organizaciones diferentes posibilidades de influir en el proceso de toma de decisiones. Esta situación, no obstante, fue identificada por la REAF y, en función de ello, intervino activamente para intentar reducir estas brechas. Así, se impulsaron desde mecanismos de financiamiento a la participación de las organizaciones hasta espacios de formación y otras instancias de fortalecimiento de las organizaciones. Sin embargo, su propia existencia también ha sido una importante fuente de recursos para el fortalecimiento organizacional, en tanto la participación amplia y continuada ha generado en las OAF un cúmulo de aprendizajes de diferente tipo. En primer lugar, aprendizajes sobre la realidad del sector a nivel regional, que van más allá de la experiencia personal de los participantes en tanto productores; en segundo lugar, aprendizaje acerca de los mecanismo de funcionamiento tanto de los Estados Nacionales como del bloque regional. En tercer lugar, un aprendizaje social, vinculado a la conformación de redes de solidaridad con los y las miembros de otras OAF y con los y las representantes de los Estados y/o de otros organismos de la región y el mundo. Por último, aprendizajes organizacionales, vinculados con la adopción de estrategias para la acción política regional de las propias

organizaciones. Estos aprendizajes impactan en la formación de los y las agricultoras y también en los recursos (sociales, políticos, organizacionales) con los que cuentan para contribuir al crecimiento de sus organizaciones, permitiendo que su participación en el seno de la REAF se vea fortalecida pero que también sea más fuerte su capacidad de intervención en otros espacios de injerencia propios.

Como consecuencia de esta participación, las organizaciones han podido expresar sus puntos de vista y llegar a posiciones comunes con otras organizaciones y con el Estado, incluir temáticas en la agenda de trabajo de la REAF y conocer de primera mano los acuerdos que se alcanzan en este ámbito, reforzando el control del proceso de toma de decisiones. Esta dinámica de trabajo en la que los actores y las actoras sociales han desempeñado un papel por demás relevante ha nutrido y complementado las posiciones de los Estados, al tiempo que ha legitimado y reformado su rol como hacedor de políticas públicas. Y si bien estos mecanismos de acción fueron motorizados y apuntalados (tanto técnica como económicamente) por el FIDA MERCOSUR, con el correr de los años fueron apropiados por la reunión y los actores y las actoras que la conforman.

La presencia de estos elementos, sin embargo, no oculta los límites y desafíos de la reunión. Ellos se vinculan con los límites que ofrece la estructura institucional del MERCOSUR pero también con obstáculos internos. Entre ellos, se destacan 5:

1. La primera limitación se vincula con la lentitud de los procesos y con la imposibilidad, en muchos casos, de llegar a resoluciones. Como se analizó, ello se vincula muchas veces con procesos internos de la REAF, debido a que la construcción de mejores políticas para el sector (más informadas, en especial) es un proceso complejo y largo pero necesario. Sin embargo, en otras oportunidades se vincula con las trabas que ofrece el propio bloque o incluso las dinámicas políticas al interior de los Estados. En este sentido, como se observó, algunos acuerdos no han podido ser plasmados en normativa debido a que no son aprobados en el ámbito de los organismos con capacidad decisoria del bloque, ya sea por no existir acuerdo político o por cuellos de botella institucionales.

2. El segundo desafío se vincula con las diferentes trayectorias que cada uno de los países de la región posee en el abordaje del sector de la agricultura familiar. Esto puede presentarse como una virtud o una oportunidad, en tanto uno de los países cuenta con más experiencia y, desde ese lugar, conoce con mayor profundidad las necesidades del sector y transmite posibles respuestas ya testeadas. Pero también puede convertirse en una limitante, que obstaculice los debates y proponga una visión única sobre el sector. A mi entender, el rol de las OAF es, en este sentido, central.

3. El tercer desafío, relacionado con el anterior, son las diferentes trayectorias y capacidades de las OAF que participan del espacio. Ello pone en desigualdad de condiciones a los diferentes actores y actoras y, por lo tanto, permite una diferente injerencia de cada uno de ellos y ellas en el espacio. En este sentido, la REAF ha impulsado diferentes acciones tendientes a igualar las oportunidades de las organizaciones en el ámbito regional. Estas acciones abarcan desde el financiamiento de la participación hasta la formación de cuadros y otras medidas para así fortalecer aquellas organizaciones con menores capacidades. Asimismo, la propia existencia de la REAF y la participación continuada en ella ha sido un factor que ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones. Sin embargo, esta disparidad permanece tanto entre como al interior de las delegaciones de cada uno de los Estados.

4. Vinculado con las organizaciones, un límite de la REAF -dado por el formato institucional del bloque- lo constituye la representación a partir de Secciones Nacionales. En este sentido, la lógica nacional vuelve a primar por sobre la regional. Ello es particularmente relevante en el caso de las organizaciones porque en el ámbito de la COPROFAM se habían establecido lógicas de diálogo y acuerdo que son rotas por esta nueva estructura. En este sentido, si bien la dinámica de funcionamiento de la REAF no impide el diálogo y el acuerdo entre organizaciones, propicia a adopción de posturas nacionales en las que converjan las organizaciones y sus Estados.

5. El último desafío a destacar (a mi entender, uno de los más relevantes) es que todos estos elementos no están plasmados en ningún instrumento que obligue, tanto a los Estados como a las organizaciones, a mantener estas dinámicas de trabajo novedosas. Ello es particularmente riesgoso frente a un cambio en las prioridades de los Estados nacionales (de cualquiera de ellos), que los lleve a generar nuevas iniciativas en las que no se contemple lo hasta aquí logrado. Muchas de las entrevistas coinciden en señalar que la fortaleza de las organizaciones puede poner un freno a las iniciativas que propongan revertir los logros alcanzados. Sin embargo, ello puede ponerse en duda tanto a partir de lo sucedido en el período estudiado con algunas delegaciones (como la paraguaya que, como se observó, fue modificando su participación en función de los cambios en la cartera a nivel nacional), como a partir de la realidad post-2012 de la reunión, donde si bien no desapareció ni hubo una reversión total de sus características, sus dinámicas de acción se ven sacudidas.

Con todos estos puntos positivos y negativos, la principal conclusión a la que se arriba es que la REAF ha logrado empoderarse en tanto una nueva estructura regional de oportunidad política. Es decir, se ha erigido en tanto instrumento o plataforma para la construcción de políticas públicas para el sector en un nuevo marco de acción: el regional. En ella, los actores y las actoras sociales (las OAF) han logrado tener además una participación mucho más

sustantiva que sólo legitimadora. En todos estos sentidos, la REAF reviste una importancia fundamental no sólo para el período que se está analizando sino, en especial, para el devenir del sector en el marco de su disputa con el modelo de los agronegocios.

Conclusiones

En el año 2010, en el marco de los Espacios de Encuentro y Formación de Jóvenes de la Agricultura Familiar (EEFJAF) en Argentina, tuve mi primer encuentro con la experiencia de la REAF. Estos encuentros tuvieron lugar en las 5 regiones geográficas del país y combinaron la discusión de asuntos locales relativos a la agricultura familiar en Argentina con el debate regional. Puntualmente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina motorizó estos espacios como parte de un compromiso regional, que implicaba replicar fronteras adentro el I Curso Regional de Formación de Jóvenes Rurales organizado por la REAF, que había tenido lugar entre los años 2008 y 2009. Fue así que una sección dentro de los EEFJAF fue coordinada por aquellos y aquellas jóvenes que habían participado del curso regional, con el objetivo de poner en discusión la agenda de la juventud de la agricultura familiar para el MERCOSUR. En estos encuentros, mi participación se dio en tres roles: asistiendo en su realización, colaborando con quienes dictaban contenidos específicos sobre la integración regional del MERCOSUR y asistiendo en la sistematización de los encuentros para su publicación. En estos tres roles, tuve la posibilidad de acercarme por primera vez tanto los debates de los y las jóvenes de la agricultura familiar de nuestro país como al espacio institucional de la REAF.

Asimismo, en el año 2008 -cuando cursaba el último cuatrimestre de la carrera de Ciencia Política en la UBA-, me integré en un Proyecto de extensión universitaria que comenzaba a transitar sus primeros pasos: Identidad MERCOSUR. Este proyecto tiene por objetivo poner a disposición de las ciudadanas y los ciudadanos (con énfasis en las y los jóvenes de escuelas secundarias de nuestro país) saberes sobre el MERCOSUR, es decir, buscar informar y formar en torno de la importancia del bloque -en sus diferentes dimensiones- para los ciudadanos y ciudadanas de la región. Es por ello que desde el comienzo las y los integrantes del proyecto no sólo organizamos numerosos talleres y charlas sino que también generamos diversos instrumentos (cuadernillos, juegos, folletos de divulgación y otros numerosos materiales didácticos) que nos permitieran desarrollar acciones en pos de la consecución de los objetivos antes mencionados.

La investigación fue así un sostén fundamental para el desarrollo de las actividades del Proyecto. Es así que fue dando lugar a la generación de un grupo de investigación, que se fue consolidando en el tiempo en particular a partir de la obtención de subsidios para la investigación por parte de la Universidad de Buenos Aires -que es donde se asienta institucionalmente el proyecto-.

Los debates sobre la Integración Regional Sudamericana en el marco de la Licenciatura en Ciencia Política primero y en el Proyecto Identidad MERCOSUR, luego, y junto a sendos proyectos UBACyT desde entonces hicieron que prestara particular atención a un elemento que aparecía como distintivo de esta reunión en el marco de un proceso de integración que se presentaba (discursivamente pero también en acciones como la creación de nuevas instancias institucionales o la aparición de iniciativas de visibilización del bloque como las descriptas en el capítulo 1) como renovado: la amplia participación de actores y actoras sociales del sector en su seno.

Esa primera observación fue despertando una serie de preguntas que parten de hacer dialogar la participación social en el MERCOSUR con la agricultura familiar. ¿En qué medida, de qué formas, con qué fines y con qué alcances los agricultores y las agricultoras familiares de los países del MERCOSUR han podido participar en el proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector y, consecuentemente, en el proceso de construcción del bloque como un espacio para el desarrollo de la región? Este interrogante general se puede desagregar en los siguientes: ¿Qué impacto real ha tenido la inclusión de nuevos espacios institucionales como la REAF en la estructura y dinámica de funcionamiento del bloque?; ¿a qué objetivos responde esta inclusión?; ¿dan cuenta las agendas incorporadas de las necesidades, intereses y valores de la ciudadanía de la región?; ¿de qué forma participan las actoras y los actores sociales colectivos en estos nuevos espacios?; ¿son sus intereses, valores y necesidades tomados en cuenta a la hora de construir esta agenda?; ¿pueden influir en los procesos de toma de decisión?; ¿pueden alcanzar otros objetivos que las propias organizaciones se planteen al participar en el ámbito regional?; ¿o, por el contrario, predominan en la conformación de estos nuevos espacios resabios del déficit democrático que caracterizó al bloque desde su creación?.

De estas preguntas se desprendió el objetivo de esta investigación: analizar las formas y características de la participación de las OAF en la REAF del MERCOSUR para determinar cuáles han sido sus aportes al proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector y, consecuentemente, al proceso de construcción del bloque como un espacio para el desarrollo de la región.

De esta forma, se buscó contribuir, a partir del análisis de un caso que se presenta como paradigmático, a 1) la reflexión en torno de la significación de la participación de actores y actoras sociales en el proceso de construcción de los proyectos políticos de región en tanto arenas de acción y/o espacios de lo político (al tiempo que espacios de toma de decisión), que no siempre son visualizados de esta forma (ni legitimados) por los ciudadanos y las ciudadanas

de la región, ya sea como actoras y actores individuales o colectivos y 2) la comprensión tanto de las características y dinámicas como de las posibilidades y limitaciones de este tipo de espacios. En relación con este segundo punto, se observa que el desconocimiento y/o la no comprensión de los espacios (sus características, sus posibilidades, sus limitaciones) deja lugar, por un lado, a que sean desaprovechados por parte de aquellos actores y actoras que pueden tener interés real en sus agendas de trabajo y, por el otro, para que se ponga en duda su importancia e incluso se cuestione su existencia. Es decir, en la medida en que espacios como la REAF no son conocidos y comprendidos en profundidad por diferentes actoras y actores de la sociedad (políticos, sociales, académicos), es más factible que aquellos y aquellas capaces de incidir -en diferentes grados- en su permanencia (en términos institucionales, financieros, temáticos, etc.) contribuyan al vaciamiento de sus agendas de trabajo u obstaculicen sus dinámicas de funcionamiento sin que ello tenga, además, ningún tipo de consecuencia a nivel social (como por ejemplo, resistencia a la desarticulación del espacio).

Para avanzar en esta investigación se partió de dos supuestos generales de trabajo.

Primero, la orientación general del proceso de integración -con énfasis en la concepción de democracia que se sostiene-, que se refleja en una particular estructura institucional, así como las particularidades de las políticas orientadas al sector en los ámbitos nacionales y los rasgos distintivos de las propias organizaciones (antecedentes, recursos, capacidades, vinculaciones locales y regionales, entre otras) influyen en las características de la participación de estos actores y actoras en el ámbito regional.

Segundo, la afirmación de la existencia de una agricultura familiar mercosureña. La instalación del modelo de los agronegocios en la región genera una transformación en el agro que acarrea una homogeneización en torno de las formas de producción, lo que, a su vez, da lugar a un proceso de polarización de la estructura social agraria en torno de dos grandes sectores: los productores del agronegocio y aquellos que proponen otras formas de producción y de vínculo con la tierra. Quienes producen en el marco del modelo de los agronegocios comparten un importante cúmulo de características en todos los países de la región. Aquellos que sostienen propuestas alternativas, también se homogeneizan, en tanto se enfrentan a problemáticas que se desprenden de la hegemonía del modelo de los agronegocios y que, por tanto, son similares en todos los países de la región. Es por ello que podemos referirnos a una agricultura familiar mercosureña, que tiene características y problemáticas similares que se desprenden del nuevo marco que moldea la instalación del modelo de los agronegocios y a las que se podría responder desde el ámbito regional.

También se partió de una decisión en clave teórica que se basa en un riguroso análisis de estudios previos en los que se analizan las dinámicas y particularidades del MERCOSUR y se vincula con mi experiencia como extensionista e investigadora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Me refiero a la alusión a una tradición recuperada en un sinnúmero de estudios publicados en formato de divulgación (libros, cuadernillos, folletos, etc.) destinada a actores y actoras sociales y políticas de la región. Esta tradición es poco visibilizada, desconocida y no utilizada en los circuitos de “excelencia” académica pero está fuertemente arraigada al estudio de lo regional en el MERCOSUR y ha realizado importantes aportes en este sentido. En esta línea, además, en esta investigación se buscó privilegiar (siempre que ello fuera posible) la utilización de miradas construidas desde y para la región; especialmente las que abrevan en la tradición de pensamiento latinoamericano para la integración.

La discusión teórica, entonces, se asentó en tres ejes interrelacionados, construidos en los tres primeros capítulos de esta tesis. Mientras que en el segundo capítulo se reflexionó acerca de la participación de actoras y actores sociales colectivos en los PIR regional en general y en el MERCOSUR en particular, los otros dos capítulos estribaron en torno de las dos dimensiones que se consideran centrales para comprender la participación en el ámbito regional: la institucionalidad de los procesos, que da cuenta de las EROPs formales para la participación (abordada para el MERCOSUR en el capítulo 1) y las características de los actores y las actoras sociales, que habilitan la adopción de nuevos marcos de acción (abordada en términos generales en el capítulo 2 y específicamente para los agricultores y las agricultoras familiares de la región en el capítulo 3). Con este herramental teórico, en el capítulo 4 se procedió a reflexionar, a la luz del trabajo de campo, en torno de las preguntas y los objetivos de investigación colocados. En relación con la participación social en el MERCOSUR, se partió de encuadrarla en el marco de la ruptura de la MEC, que significó para nuestra región, entre otros elementos, que los actores y las actoras sociales colectivas perdieran al referente tradicional de su accionar (los Estados Nación) y debieran rearticularse y repensarse a partir de esta nueva realidad. En este encuadre, se consideró que la participación social en el PIR regional del MERCOSUR puede ser abordada como la acción de grupos con algún grado de organicidad y capacidad para dar seguimiento a las agendas del PIR del MERCOSUR, integrados por miembros diferentes a los y las representantes de los Estados que operan en esa órbita, que intentan, de forma directa, con o sin éxito, presentar sus posiciones (intereses, valores, ideas) e incidir sobre alguna/s de la/s agenda/s regional/es, tanto en lo que respecta a su existencia y devenir como a las medidas que la integran. El interlocutor de estas acciones es el peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento, a través de las instancias formales que para ello habilita y/o

de aquellos que forman parte del PIR en representación de los Estados. La participación social, sin embargo, sólo es posible en tanto aquellas a las y los que se dirigen las acciones sean realmente interlocutores, es decir, respondan activamente a ellas. La participación puede tener diferentes objetivos, tanto para los actores y las actoras colectivas que participan como para los PIR que dan lugar a esa participación de diferentes maneras y con diversos alcances. Desde el punto de vista de los Estados, la participación puede tener objetivos que van desde un simple mecanismo para la legitimación de los procesos regionales (lo que Tussie y Botto (2003) llaman “participación adjetiva”) hasta una herramienta para alcanzar una influencia real en los procesos de toma de decisión (o “participación sustantiva”), atravesando múltiples objetivos intermedios posibles. Desde el punto de vista de los actores y las actoras, puede perseguir diversos objetivos que se vinculan con la presentación de sus intereses para incidir -de diversas formas- en las agendas y procesos de toma de decisiones. En este sentido, puede abarcar tanto cuestiones temáticas como cuestiones relativas a las relaciones de poder entre las y los representantes de los Estados y las y los miembros de organizaciones, lo que implica tanto buscar sostener como modificar esas relaciones. Desde el punto de vista de las actoras y los actores, entonces, la participación para sostener también puede ocupar un amplio espectro entre la participación sustantiva y la participación adjetiva. Estos múltiples objetivos –tanto para los Estados como para las actoras y los actores- no son excluyentes entre sí, en el sentido de que la participación puede darse en la prosecución de más de un objetivo. Asimismo, no es posible trazar una escala ascendente en términos de validez o importancia entre unos y otros, aunque si es posible trazar una escala ascendente en términos de acumulación. Es decir, se considera que aquellas acciones a través de las que se persiguen objetivos más ligados a una participación sustantiva incluyen indefectiblemente algunos objetivos vinculados, al mismo tiempo, con una participación adjetiva. La participación se nutre de diferentes actividades, como la información, la consulta o el debate, entre otras; actividades que de forma aislada no constituyen verdaderos espacios de participación, pero sí lo hacen si se conforman como mecanismos articulados y permanentes. La participación, entonces, implica acción directa de estos actores y estas actoras en el ámbito regional. En este sentido, se establece una relación clara entre participación y representación: así, quienes *participan* (como miembros de las organizaciones) no son los mismos que *representan* a los ciudadanos como parte de los Estados. Esta participación, además, se da a partir de un cúmulo de acciones (directas) cuya base imprescindible es la información: sin el acceso a la información en sentido amplio (es decir, que la información esté disponible en forma completa y sea inteligible para las actoras y los actores) ninguna participación es posible. Y ello es así pese a que existan canales abiertos (o EROPs) de diálogo, discusión, consulta o

cooperación a través de los cuales estos actores y actoras puedan alcanzar sus objetivos de participación en el ámbito regional. Ello no implica, sin embargo, que participar sea lo mismo que alcanzar los objetivos que los actores y las actoras se propusieron al decidir participar. Es decir, participar no implica necesariamente tener éxito, sea cual sea el objetivo de esa participación. Lo que sí implica es que esa acción que tiende a que la participación sea respondida por el interlocutor o la interlocutora a la cual está dirigida (en este caso, el particular sistema de gobernanza que ha creado la región para su funcionamiento).

En definitiva, la participación requiere como condiciones básicas, por un lado, una particular estructura institucional regional que decide habilitar EROPs para dar lugar a esa participación y, por el otro, unos actores y unas actoras sociales que comienzan a percibir a la región como un nuevo marco de acción posible, desean actuar en él y cuentan con herramientas para ello.

En relación con el abordaje de la integración regional del MERCOSUR, desde una mirada que asume a las regiones como proyectos políticamente contestados y en permanente (re) elaboración, se reconocieron dos etapas en el PIR del MERCOSUR (y, concomitantemente, en su institucionalidad y en las EROPs formales) entre 1991 y 2012.

En la primera etapa del bloque (1991-2003) su institucionalidad habilitó una limitada participación a los actores y las actoras sociales en su seno, tanto en los espacios decisorios como en los consultivos. En el marco del regionalismo abierto, la estructura institucional fue diseñada entre los años 1991 y 1994 y adoleció de numerosos déficits que fueron identificados tanto desde la academia como desde la sociedad en su conjunto e incluso actores y actoras del propio MERCOSUR vinculados a su Secretaría Administrativa así como delegaciones nacionales de aquellas áreas de trabajo más perjudicadas. Estos déficits se desprenden en parte de que en los espacios diagramados al interior de esta estructura se cristalizó la orientación neoliberal y centrada en lo económico-comercial que expresaba la orientación política de los Presidentes de los Estados Parte del bloque por entonces. Ello no significa que no hayan sido incorporadas en el proceso una numerosa cantidad de agendas de corte social: ello ocurrió, pero en el marco de instancias no decisorias así como de reuniones ministeriales, pero que permanecieron en posiciones periféricas. De esta forma, las EROPs formales para la participación de actoras y actores sociales en el bloque fueron escasas. Al mismo tiempo, otras numerosas áreas fueron afectadas por las decisiones tomadas al interior del bloque, sin que los actores y las actoras en vinculación con ellas tuvieran injerencia en las resoluciones adoptadas en el marco del MERCOSUR. Todo ello en correspondencia con la visión restrictiva (*schumpeteriana*) de la democracia que primaba tanto al interior de los Estados Parte como en

el propio bloque, en la que sólo tomaban relevancia las reglas de la democracia (y no su contenido).

Durante la segunda etapa del bloque (2003-2012), la buscada -y planificada- reforma institucional integral no fue alcanzada y los cambios realizados no tuvieron como resultado formal la inclusión de los actores y las actoras sociales en nuevas EROP formales desde las que se pudiera intervenir el proceso decisorio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el nuevo marco para el PIR, que surge a partir del cambio de orientación política en la región y se explica en gran medida por el abandono de los postulados neoliberales como ideas rectoras de la política¹⁴⁰. Esta modificación a nivel nacional repercutió -sin espacio a la duda- en el nivel regional, en el intento por materializar estos cambios en una mejora de la institucionalidad del bloque, que estaba prediseñada para responder a las necesidades del modelo político anterior. Ligado a ello, es necesario contemplar el cambio en la concepción de democracia sostenida en la región, que viró desde una concepción de democracia de reglas a una de democracia de libertad e igualdad. De esta manera, los numerosos déficits identificados en la institucionalidad del MERCOSUR durante sus primeros años de vida permanecieron -en mayor medida- inalterados. Aunque fueron realizadas una mayor cantidad de acciones para superarlos, estas modificaciones no influyeron, en general, en cambios a nivel de las lógicas y espacios de toma de decisión ni tampoco quedaron, en su totalidad, plasmadas en instrumentos jurídicos que obliguen al bloque a actuar en consonancia con ellos en el futuro. Ello dio como resultado una contradicción inmanente: la institucionalidad (y por lo tanto, las EROP formales y las posibilidades y límites del bloque) continúa siendo la establecida bajo el regionalismo abierto pero las prácticas son las definidas en el marco del regionalismo *post* por los nuevos liderazgos que, por otro lado, no han logrado canalizar institucionalmente su proyecto político. Así, la estructura institucional es cada vez más vasta y, al mismo tiempo, cada vez más estrecha. Ello se manifiesta con especial énfasis en el nivel de la participación de actores y actoras sociales pero también en la inclusión de agendas de corte social. Mientras que estas nuevas estructuras y dinámicas de acción (asociadas a los nuevos liderazgos de la región) han permitido que un mayor número de actoras y actores sociales formen parte del proceso de integración, ellos no

¹⁴⁰ Se realiza esta afirmación tomando en cuenta que, como se explicitó en el capítulo 1, el neoliberalismo fue criticado desde una posición de conducción política pero no se trastocó el modelo de acumulación de los países de la región. En este sentido, es importante rescatar también que los nuevos gobiernos de la región críticos del neoliberalismo imperante no fueron homogéneos en términos de los modelos económicos que impulsaron, existiendo un claro eje (liderado por Venezuela) que bregó por la instalación en la región de lo que se denominó “el Socialismo del Siglo XXI”.

lo hacen en instancias con capacidad de tomar decisiones, a lo que se suma que los instrumentos formales tampoco dan cuenta de esta participación en los ámbitos asesores.

En relación con los actores y actoras sociales, se reflexionó primeramente -en el capítulo 2- sobre sus características generales para luego, en el capítulo 3, focalizar en las actoras y los actores de la agricultura familiar.

Primero, se tomó en cuenta que quienes participan en el ámbito regional son *nuevos movimientos sociales* (Melucci, 1980; Slater, 1992; Tarrow, 1997; Touraine, 1999), que, en nuestra región -partan o no para su organización de una caracterización basada en el lugar que ocupan en la estructura económica capitalista- persiguen reivindicaciones no tradicionales, novedosas, en la búsqueda por consolidar diferentes derechos no contemplados hasta el momento por el Estado (de Sousa Santos, 1998; Giarraca, 2002; Maneiro & Mera, 2010; Svampa, 2008, 2012, 2013). Desde ese lugar, como señala Sousa Santos (1998), critican la regulación social capitalista pero también la emancipación social socialista, buscando superar diversas formas de opresión y alcanzar un nuevo paradigma social. Muchas de estas acciones, además, las realizan en arenas de acción que exceden las lógicas nacionales previas.

Así, estos nuevos movimientos sociales buscan participar en el ámbito regional debido a que actúan a partir de nuevos *marcos* (Jelin, 2001, 2003a), es decir, nuevos esquemas de interpretación que les permiten ubicar, percibir, identificar y rotular los acontecimientos de su vida. Estos marcos dan sentido o significado a los eventos, organizan las experiencias (crean metáforas que explican el mundo y lo dotan de significado) y, en especial, guían a la acción individual y colectiva (Jelin, 2001, 2003b). Estos marcos no son fijos ni únicos: van cambiando en función de las ideas, tradiciones, valores, creencias, percepciones y subjetividades de la acción en diferentes momentos. En un mundo signado por la globalización y el auge de PIR, para las actoras y los actores sociales colectivos este marco se modifica al modificarse la *escala de la acción* (de Sousa Santos, 2000). Para canalizar esta participación, las actoras y los actores sociales se organizan (a modo de una especie de Sociedad Civil Regional) en torno de diferentes formatos o figuras, ya sea ONGs, redes (como las Redes Transnacionales de Activistas), coaliciones transnacionales o movimientos sociales transnacionales. La figura más corriente en este sentido son las redes. En tanto actúan -participan- en el ámbito regional, estos actores y actoras cuentan con algún grado de capacidad de dar seguimiento a las agendas regionales que son de su interés.

Para el caso del MERCOSUR, su instalación interpeló a los actores y las actoras sociales de la región de diferentes maneras. A algunos y algunas, las interpeló directamente, creando EROP para su participación. Otros y otras, por el contrario, fueron interpeladas en tanto las políticas

emanadas del ámbito regional hicieron que el bloque se convirtiera poco a poco en un referente de la acción para múltiples grupos pese a que no todos ellos estuvieran incluidos en el proceso. En el marco de ambas posibilidades, también existieron organizaciones (regionales, internacionales) o movimientos sociales interesados que movilizaron los espacios de encuentro regionales, fuera y dentro de la estructura institucional formal del MERCOSUR. De esta forma, mientras que algunos actores y actoras se vieron compelidos a buscar actuar en un nuevo marco -el regional- otros rechazaron de plano esta posibilidad. Sin embargo, para ninguno de ellos la región paso inadvertida. Mientras que la participación de algunas actoras y actores en el ámbito regional fue relevante para el devenir del proceso (aunque limitada), la participación de otros actores y actoras no fue posible, en tanto no existieron los mecanismos para ello.

Para el caso de los agricultores y las agricultoras familiares de la región las políticas implementadas desde los Estados en el marco del modelo de los agronegocios fueron claves para determinar el grado de penetración de este modelo en cada país y, consecuentemente, los impactos sobre el subsector de la agricultura familiar y sus organizaciones. En este sentido, se destaca que, en los países de la región (a excepción, en parte, de Brasil), la ausencia de políticas activas en pos del sostenimiento de la agricultura familiar y de dar respuesta a sus demandas más clásicas fue la estrategia seguida. Las políticas compensatorias implementadas en el resto de los países (la mayoría de ellas de espaldas a los reclamos de los propios agricultores y agricultoras y sus organizaciones), por su parte, presionaron por generar una reconversión en los agricultores y las agricultoras familiares para incorporarlas o integrarlas -en caso de que ello fuera viable- al proceso del agronegocio. En algunos casos, las propias organizaciones se plegaron a esta estrategia: una de las respuestas de las entidades frente al cambio de contexto fue la de reconvertirse para dar respuesta a las demandas de asistencia (técnica, principalmente) por parte de los productores y las productoras. Pero en cualquier caso, estas estrategias por parte del Estado y de los productores y productoras contribuyeron a la consolidación del modelo de los agronegocios, más allá de los matices presentes en cada país. De este modo, se cristalizó un sector más homogéneo, con características y con problemáticas compartidas en todos los países de la región. Pero además, la consolidación del modelo económico y productivo ligado a los agronegocios se conjugó con la deslegitimación de las organizaciones como canales válidos para la participación de los agricultores en el ámbito del Estado, producto de la ruptura de la matriz clásica de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Todo ello ocasionó una crisis interna de las organizaciones pero también, en el mismo movimiento, las llevó a buscar nuevos canales y marcos de expresión, en un contexto de disputa entre modelos de producción. El

ámbito regional se convertiría así un espacio al que las organizaciones volverían su mirada, es decir, en un nuevo marco de acción posible.

Sin embargo, no fue sino hasta el año 2004 que el bloque habilitó EROPs formales para los actores provenientes de este sector, con la creación de la REAF.

Es decir, durante la primera etapa del MERCOSUR las problemáticas y necesidades del sector de la agricultura familiar fueron soslayadas del PIR. En el contexto del regionalismo abierto, el SGT8 y la RMA privilegiaron una mirada excluyente y priorizaron una agenda en la que los tópicos centrales giraron en torno de la reducción de barreras arancelarias y paraarancelarias para las *commodities* y algunas *specialities* producidas en la región. Temáticas como la educación, el acceso a recursos productivos o el crédito rural -que podían incluir algunas de las demandas de los productores y las productoras familiares, aunque la mirada no fuese la preferida por estos sectores- fueron recortadas de la agenda en los primeros años del proceso. Así, la opción del MERCOSUR de la década de 1990 en el contexto de dos modelos en disputa y tendencialmente incompatibles (el de los agronegocios y el de la agricultura familiar) fue clara. Pero también fue clara la opción en relación con la inclusión de actoras y actores sociales en el proceso de definición de políticas y regulaciones para el sector. En consonancia con las características de la institucionalidad del bloque, estas agendas (que por otra parte, eran periféricas en el sentido de no intervenir directamente sobre el proceso de toma de decisiones) no habilitaron EROPs para la participación de actoras y actores sociales. De esta forma, la agenda del SGT8 y de la RMA no incluyó formalmente las demandas del sector de la agricultura familiar pero tampoco de otros actores y otras actoras provenientes del modelo de los agronegocios. Cabe resaltar, sin embargo, que esta inclusión a la que me refiero es la formal, ya que como se analizó, las organizaciones del sector que representaban a estos grupos intervinieron el bloque a través de otras estrategias, como el *lobby*, a partir de su vinculación con autoridades nacionales y regionales con injerencia en la materia. De esta forma, pese a actuar a partir de marcos que contemplaban la dimensión regional de los fenómenos que los y las afectaban, no proponían la profundización del acuerdo ni la creación de nuevos espacios de participación que pudieran incorporar las demandas de otros sectores en el proceso.

Los agricultores y las agricultoras familiares, en cambio, una vez asumido este nuevo marco regional (lo que ocurrió con posterioridad a las iniciativas de actores y actoras más concentradas del sector) bregaron por la democratización y ampliación del proceso. De esta forma, durante esta primera etapa del MERCOSUR, buscaron que se generaran espacios de participación formales a partir de la conformación de redes regionales externas al proceso (promovidas en parte por organizaciones internacionales) en las que, además de plantear acciones conjuntas,

podieron generar lazos de solidaridad y conocer con mayor profundidad las diversas realidades y problemáticas del sector. Así, sus iniciativas de acción conjunta se destacan en un contexto adverso en el que, además, pudieron fortalecerse políticamente para su actuación en el ámbito regional y también nacional y adquirir legitimidad a nivel sectorial y a nivel político (nacional e internacional). Todo ello les permitió a las agricultoras y los agricultores familiares aprovechar en cierta medida la nueva etapa del proceso de integración del MERCOSUR que marcó la instalación de la REAF.

La creación de una EROP para los agricultores y las agricultoras familiares en el marco de la segunda etapa del PIR del MERCOSUR fue el resultado de la acción de tres colectivos: 1) la demanda de los actores y las actrices sociales; 2) la propuesta y el acompañamiento de los organismos internacionales, en particular del FIDA MERCOSUR, que bridó tanto a los agricultores y agricultoras familiares como a los propios Estados una EROP central en nuestra región: el financiamiento para llevar adelante las acciones; y 3) la acción de los Estados de la región en un contexto de cambio en los liderazgos gubernamentales.

En relación con este tercer elemento, cabe resaltar que durante la primera etapa del MERCOSUR no todos los Estados Parte del bloque eligieron la misma opción en la disputa entre los agronegocios y la agricultura familiar fronteras adentro, ya fuera por elecciones propias de los Presidentes, ya fuera por presiones de sus bases. El cambio en los liderazgos políticos en los Estados Parte del bloque (y también en algunos de los Estados Asociados) permitió que el camino seguido particularmente por Brasil en lo que respecta a esta disputa pudiera ser tomado como ejemplo a seguir (más allá de las críticas que puedan realizarse a cómo Brasil ha actuado en relación con la agricultura familiar), en el marco de una búsqueda por garantizar más derechos a los ciudadanos y las ciudadanas de la región (que puede leerse a partir de la teoría aquí expuesta como una búsqueda por reducir el déficit social del proceso de integración). El ejemplo brasileño, sin embargo, no fue adoptado sin discusiones, que estuvieron basadas en las realidades de cada uno de los otros Estados. En este lugar de repensar alternativas de acción, el rol de Argentina fue central. De esta forma, fue acompañando el devenir de la agenda y fortaleciendo su presencia (y su legitimidad) en el ámbito regional.

Sin embargo, lo que hace de la REAF una EROP no es simplemente su instalación. En definitiva, en términos formales tanto sus características como su lugar dentro de la estructura institucional del MERCOSUR es similar al que ocupan los demás espacios creados para la atención del sector (el SGT8 y la RMA). Asimismo, en lo que respecta a los resultados de las discusiones mantenidas en el ámbito de la REAF, han sido relativamente pocas las medidas que han logrado materializarse en normativa adoptada desde los órganos decisorios del bloque. De

esta forma, el impacto de la creación de este espacio en términos de la institucionalidad del MERCOSUR no fue mayor, al constituirse en una herramienta sin capacidad de injerencia directa en el proceso decisorio. Pero pese a ello, la REAF se convierte en una EROP para la participación a partir de sus dinámicas de funcionamiento, estén o no establecidas formalmente en documentos regionales.

En este sentido, la REAF ha promovido la participación amplia y profunda de las actoras y los actores sociales de la agricultura familiar. Esta participación fue amplia en términos numéricos. En ello fue clave la presencia de los diversos organismos que financiaron esta participación pero también de los Estados que la habilitaron. En tanto son los propios Estados los que convocan a las organizaciones a participar de este ámbito, su capacidad y voluntad de apertura fue central. Pero la participación también fue profunda en términos de su incidencia, reflejada en su capacidad de participar tanto en espacios preparatorios como decisorios, de incorporar temas en la agenda -una agenda vasta y en permanente actualización- y de incluir miradas propias sobre las cuestiones en debate, enriqueciendo de esta forma el proceso de toma de decisiones. Esta amplitud y esta profundidad se logró a partir de diversos instrumentos: el tratamiento de las diversas temáticas basado en una sólida etapa de intercambio de información, de la que fueron siempre parte los actores y las actoras sociales (ya fuera proveyendo esa información o recibéndola); la continuidad en la participación de los actores y las actoras sociales, que les permitió dar seguimiento a los tópicos abordados; la presencia de una Secretaría Técnica que permitió a los diversos actores y actoras disponer rápida y continuamente de la información y hacerla inteligible; el fortalecimiento de las organizaciones a partir tanto de instancias de formación política promovidas desde el ámbito regional como de la participación continua en el espacio y el relacionamiento con otras organizaciones con diferentes grados de profesionalización. Estos procesos contribuyeron a superar en cierta medida las disparidades en términos de capacidad de acción que se observaban en las diferentes OAF del sector; la presencia de representantes de los Estados Parte –provenientes de diversos espacios institucionales-, de los Estados Asociados y de otras organizaciones regionales e internacionales, articulando permanentemente con las actoras y los actores sociales. En la adquisición de esta profundidad en la participación fueron imprescindibles los Estados Parte y Asociados al bloque y la colaboración del FIDA MERCOSUR: sin el apoyo financiero y técnico de todos estos actores y actoras, que fortalecieron de diferentes maneras a las agricultoras y los agricultores familiares, la participación no se podría haber sostenido ni tampoco podría haber logrado el amplio grado de incidencia que tuvo. Pero también cumplieron un rol central todas

las organizaciones del sector, en tanto pudieron poner en común diversos saberes provenientes de realidades y trayectorias de acción que se articularon y complementaron para fortalecerlas. Ello les permitió a los actores y las actoras del sector incidir en la construcción de la vasta agenda de la REAF, que incluyó tópicos centrales para el sector, muchos de los cuales, incluso, no habían sido abordados en el ámbito nacional de los Estados Parte. Es desde allí desde donde se lograron generar nuevas presiones para comenzar a resolver, en el plano nacional, algunas de las problemáticas más acuciantes para el sector. Pero esta participación amplia y profunda también se dio en las formas de tratamiento de las temáticas incluidas en esa agenda, al promover la incorporación de las miradas de los actores.

Estos elementos consolidaron una dinámica propia que dio lugar a una participación más sustantiva, tanto desde la perspectiva de los Estados como desde la perspectiva de los actores y las actoras sociales. De esta forma, la REAF contribuyó a 1) visibilizar a un sector que se consideraba relevante para el desarrollo de la región, poniendo en valor sus problemáticas, sus necesidades y también su mirada particular para resolver las cuestiones más relevantes para estos actores; 2) democratizar el espacio regional, superando en cierta medida los déficits de transparencia, legitimidad y rendición de cuentas de los que adolece la estructura institucional del MERCOSUR; 3) fortalecer el papel de los Estados Nacionales en relación con la construcción de políticas públicas para el sector.

Ello no implicó que los agricultores y las agricultoras familiares fueran siempre exitosos en sus demandas y alcanzaran los resultados buscados. Sin embargo, la capacidad de participación medida en términos de contar con un interlocutor válido que ofrecía respuestas activas se materializó en el ámbito de la REAF. Ello les permitió, además, que conforme avanzó el proceso se pudieran llegar a más acuerdos más claros en torno a las posturas adoptadas, las necesidades expresadas y las posibilidades de respuesta. Así, la reunión fue adquiriendo cada vez mayor solidez y legitimidad, conformándose en un verdadero espacio de diálogo político. Ello fue posible a pesar de los límites de la reunión, que pueden resumirse en la siguiente sentencia: los resabios del déficit democrático y del déficit social permanecen en la institucionalidad formal del MERCOSUR pero no en las prácticas que se adoptan al interior de algunos de sus espacios. Esta contradicción inmanente pone en riesgo los logros alcanzados frente a los cambios en el proceso de integración (por no verse cristalizados en instrumentos formales) pero, al mismo tiempo, limita ese riesgo a partir del involucramiento de una gran cantidad de actores y actoras que se encuentran mucho más fortalecidos (en términos político-gremiales) que al inicio de este camino.

Los elementos hasta aquí mencionados en torno de la instalación y el funcionamiento de la REAF se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5.1: Síntesis de los hallazgos en torno de la instalación y el funcionamiento de la REAF

DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICAS CENTRALES
Proceso de Instalación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Giro en el proceso de integración. ■ Intervención activa del FIDA MERCOSUR. ■ Impulso de las OAF de la región. ■ Rol de liderazgo de Brasil en un momento de reorientación de su política exterior.
Institucionalidad	<p>Innovaciones que le permite agilizar las dinámicas de trabajo y adquirir mayor legitimidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Creación de secretaría técnica ■ Participación activa de representantes de los Estados Asociados en reuniones preparatorias y plenarias. ■ Participación de representantes de otras reuniones del MERCOSUR en reuniones preparatorias y plenarias. ■ Participación de actores y actoras provenientes de otros espacios institucionales regionales o internacionales en reuniones preparatorias y plenarias. ■ Participación de actores y actoras provenientes de diversas instituciones de los Estados involucradas en las temáticas trabajadas (Ministerios, secretarías, institutos, etc.) en reuniones preparatorias y plenarias. ■ Participación de actoras y actores sociales de las OAF de la región en reuniones preparatorias y plenarias.
Agenda de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ■ La agenda de la reunión va avanzado conforme avanza el proceso de integración, incluyendo nuevos tópicos y nuevas formas de abordaje. ■ La agenda de trabajo es amplia e incluye temáticas relevantes para los productores y las productoras. Muchas de ellas han sido introducidas por las OAF. ■ Liderazgo de Brasil en su conformación, con acompañamiento de Argentina. Los demás países van asumiendo lugares de relevancia de acuerdo a las temáticas en trabajo. ■ La continuidad en la participación de los y las representantes de las organizaciones ha permitido que los actores y las actoras sociales garanticen la continuidad de la agenda de trabajo.

Dinámica de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ■ La dinámica de trabajo establecida, con la articulación de diferentes miradas en torno de las temáticas en discusión, es innovadora en el seno del MERCOSUR. ■ El rol del FIDA MERCOSUR ha sido central para impulsar (financiera y técnicamente) los mecanismos de trabajo al interior de la reunión. ■ La participación de las OAF ha sido amplia: han participado de la reunión numerosas OAF y una gran cantidad de miembros de estas organizaciones, con voz tanto en las instancias preparatorias como en las decisorias. Tanto los Estados como los organismos financiadores han sido centrales en motorizar, sostener y garantizar esta participación. ■ El proceso de discusión y acuerdo es lento pero avanza sólidamente. ■ Sin embargo, en tanto las formas de trabajo no están plasmadas en normativa, su continuidad peligra frente a cambios en el proceso de integración.
Resultados de las discusiones	<ul style="list-style-type: none"> ■ La multiplicidad de actoras y actores (gubernamentales y no gubernamentales) que intervienen en las discusiones ha permitido abordajes más complejos y completos. ■ Los representantes de las OAF han podido expresar sus puntos de vista y llegar a posiciones comunes con representantes de otras organizaciones y de los Estados. ■ La REAF se ha consolidado como un espacio legítimo de discusión, como un foro de diálogo político. ■ Las discusiones no se han plasmado en numerosas resoluciones.
Implicancias de la existencia de la REAF	<ul style="list-style-type: none"> ■ La REAF implementó mecanismos e impulsó instancias de formación que tienen como objetivo igualar las capacidades de las organizaciones para fortalecer su participación. ■ Las dinámicas de trabajo propuestas por la REAF han dado lugar al fortalecimiento de las organizaciones en 4 aspectos: <ul style="list-style-type: none"> ■ han tendido a igualar los conocimientos acerca de la realidad regional del sector; ■ han permitido conocer las dinámicas de funcionamiento de los Estados nacionales y del bloque regional; ■ han fomentado la conformación de redes y canales de diálogo entre las organizaciones y de estas con los Estados; ■ han dado lugar a un aprendizaje organizacional. ■ Las OAF no sólo han complementado la mirada del Estado sino que también ha legitimado y reafirmado su rol como hacedor de políticas públicas para el sector. ■ La REAF permite visibilizar al sector y sus problemáticas a nivel regional. ■ La participación activa de las OAF en la REAF contribuye a reducir los déficits de accountability, transparencia y legitimidad democrática identificados en el MERCOSUR.

Fuente: elaboración propia

Los hallazgos hasta aquí sintetizados permiten responder las preguntas planteadas y mostrar en qué medida se han alcanzado los objetivos establecidos. Así, es posible afirmar que las OAF de los Estados Parte del MERCOSUR han podido participar del proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector, en los términos en los que ha sido definida la

participación en esta tesis. Tanto por iniciativa de las OAF como por el interés de los Estados, la participación de los actores y las actoras sociales ha sido sustantiva, en tanto con ella se ha buscado dar una respuesta profunda a las problemáticas del sector, además de otros objetivos más ligados a una participación objetiva, como pueden ser legitimar el espacio, generar instancias de diálogo, propiciar espacios de encuentro, motorizar redes de vinculaciones, entre otros. De esta forma, la agenda de la REAF ha dado cuenta de las necesidades, intereses y valores de la ciudadanía de la región, en este caso, de los agricultores y las agricultoras familiares. Con ello, se observa que la participación de las OAF en el proceso de construcción de políticas públicas regionales para el sector ha permitido que estas sean integrales –en el sentido de que, en la resolución de las problemáticas de la agricultura familiar regional, se contemplan las diferentes dimensiones implicadas- e inclusivas –en tanto se toman en cuenta las posturas, ideas, opiniones de los diversos actores involucrados en las temáticas abordadas-. Asimismo, han contribuido al proceso de construcción del MERCOSUR como un espacio más democrático para el desarrollo de la región, a pesar de que permanezcan resabios del déficit democrático que caracterizó al bloque desde su creación.

Los elementos aquí mencionados también revelan las limitaciones de esta tesis. Es decir, nos permite reconocer aquellas cuestiones que, si bien resultan importantes de analizar, no fueron retomadas en tanto excedían los objetivos propuestos. Entre ellas se destaca un análisis más detallado de la agenda de la REAF, que permita plantear las articulaciones entre los tópicos que se incluyen a nivel regional y aquellos que forman parte de las agendas nacionales, o entre los tópicos de la REAF y los de los demás espacios diseñados al interior del MERCOSUR para el abordaje del sector de la agricultura. En esta línea, resultaría interesante también realizar un abordaje más detallado de las recomendaciones de políticas que ha alcanzado la REAF para poder analizar cuál ha sido el papel jugado por este espacio en la disputa entre el modelo de la agricultura familiar y el de los agronegocios que tiene lugar en la región y en el mundo

Asimismo, el análisis más detallado de la agenda de la REAF y las vinculaciones de este espacio y esta agenda con otros organismos regionales del Sur Global permitiría analizar las potencialidades de estas articulaciones para colocar temas y/o posiciones propias de nuestros países en la agenda global o incluso para construir políticas regionales más autónomas de los países centrales, de cara a la disputa global acerca de la relación entre desarrollo y naturaleza.

Un análisis más profundo de las prácticas desarrolladas al interior de las organizaciones del sector y de las relaciones entre estas y cada uno de los Estados Nacionales también hubiese resultado interesante pero no fue realizado en tanto no sólo excedía los objetivos de esta tesis

sino además reviste una complejidad mayor que se deriva de la comparación entre sectores con puntos comunes pero con lógicas nacionales diferentes.

En continuidad con lo aquí abordado, también pueden identificarse futuras líneas de trabajo que se suman a las mencionadas *ut supra*. La principal se vincula con el análisis de la continuidad de la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF y de la continuidad de la agenda en general en los años posteriores a 2012, que la literatura identifica como una nueva etapa en la integración. También se revela como importante la comparación de las dinámicas de participación propiciadas en el ámbito de la REAF con las desarrolladas en el ámbito de otras Reuniones Especializadas o en otros espacios del MERCOSUR, tanto aquellos creados en el marco de la etapa del regionalismo *post* como con anterioridad y con posterioridad a ella, para contribuir a comprender la participación (sus características y sus implicancias) en el bloque en su conjunto.

Referencias

Referencias bibliográficas

- AAVV. (2009). Políticas Rurales. Cómo se piensa y se proyecta la región. *Revista Agrópolis, Cosecha fi.*
- AAVV. (2014). Año internacional de la Agricultura Familiar. *Revista Agrópolis, Cosecha gr.*
- Acosta, L. A., & Rodríguez, M. S. (2006). En busca de la Agricultura Familiar en América Latina. Nicaragua: FAO.
- Acuña, C. H., & Alonso, G. (2003). La reforma judicial y la participación de la sociedad civil. En D. Tussie & M. Botto (Eds.), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Buenos Aires: Biblos.
- Aiuto, C. (2009). *Pueblos fumigados. Informe sobre la problemática del uso de plaguicidas en las principales provincias sojeras de Argentina.*
- Albuquerque, C., & Vieira Martins, J. R. (2016a). *Las cumbres sociales del MERCOSUR I.* Montevideo: UPS-MERCOSUR.
- Albuquerque, C., & Vieira Martins, J. R. (2016b). *Las cumbres sociales del MERCOSUR II.* Montevideo: UPS-MERCOSUR.
- 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.
- Álvarez, G. (2000). *El MERCOSUR ritual. Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur.* Universidad de Brasilia.
- Anlló, G., Bisang, R., & Campi, M. (2013). *Claves para repensar el agro argentino.* Buenos Aires: Eudeba.
- Astori, D. (1982). *La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual.* Montevideo: Fundación de la Cultura Universitaria, CIEDUR.
- Badaró, M. (2003). El movimiento sindical regional: los camioneros y los judiciales. En E. Jelin (Ed.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales.* Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Barsky, O., & Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino: desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI.* Buenos Aires: Sudamericana.
- Benencia, R., & Flood, C. (2005). Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa. Buenos Aires: CEDERU - Editorial La Colmena.
- Benítez-Leite, S., Macchi, M., & Acosta, M. (2009). Malformaciones congénitas asociadas a agrotóxicos. *Archivos Pediatría Uruguay, 237–247.*
- Berdondini, M. (2014). Representación democrática y sociedad civil. Re-significaciones en busca de lo político. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, 3(6), 40–57.*
- Bernal-Meza, R. (2002). La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-

- brasileña y sobre el MERCOSUR. *Cadernos PROLAM/USP*, 1(1).
<https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2002.83042>
- Berrón, G. (2013). Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos. *Cadernos PROLAM/USP*, 12(23), 42–55.
- Bianchini, V. (2015). *PRONAF 20 anos*. Brasilia.
- Bidaseca, K. (2003). El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha. En E. Jelin (Ed.), *Mas allá de la Nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales* (pp. 161–202). Buenos Aires: Del Zorzal.
- Bisang, R., Anlló, G., & Campi, M. (2008). Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190–191), 42.
- Bizzozero, L. (2003). La participación de los actores de la sociedad civil en el Mercosur. ¿Hacia una ciudadanía regional en el bloque? En A. Serbin (Ed.), *Entre la confrontación y el diálogo: integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores - Universidad de Belgrano.
- Blasetti, R. (2010). Las indicaciones geográficas y otras cuestiones vinculadas a la negociación agrícola: el medio ambiente y la patentabilidad de la materia viva. En C. Correa (Ed.), *Comercio internacional: del GATT a la OMC. Disciplinas y solución de controversias*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Blixen, C., Cabrera, C., González, M., & Rodríguez, S. (2015). *Los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar en los países del MERCOSUR. El rol de la REAF en el proceso de su construcción a nivel regional*. Montevideo: REAF, DGDR, BID, FAO.
- Botto, M., & Tussie, D. (2003). Las negociaciones comerciales y la participación de la sociedad civil. El caso paradigmático del ALCA. En A. Serbin (Ed.), *Entre la confrontación y el diálogo: integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores - Universidad de Belgrano.
- Brass, T. (1991). Moral economists, subalterns, new social movements, and the (re-) emergence of a (post-) modernised (middle) peasant. *Journal of Peasant Studies*, 18(2).
- Briceño, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. En J. Briceño (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: TESEO.
- Briceño, J., & Álvarez, R. (2006). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. *Cuaderno sobre las relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 1(1).
- Butler, J. P. (2004). *Lenguaje, poder e identidad*. Editorial Síntesis.
- Caetano, G. (2002). El MERCOSUR de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (5/6).
- Caetano, G. (2004). *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.
- Caetano, G. (2009). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.
- Caetano, G. (Ed.). (2011). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR.

- Caetano, G., Vazquez, M., & Ventura, D. (2009). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto*. Montevideo: CEFIR.
- Campi, M. (2013). Tecnología y desarrollo agrario. En G. Anlló, R. Bisang, & M. Campi (Eds.), *Claves para repensar el agro argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cardoso, C. F. S., & Perez, H. (1997). Capítulo 4. La transición al capitalismo periférico (siglo XIX). En C. F. S. Cardoso & H. Perez (Eds.), *Historia Económica de América Latina* (Vol. II). España: Folio.
- Carricart, P., & Albaladejo, C. (2005). Reflexiones críticas sobre los espacios emergentes: las cooperativas agropecuarias y los espacios rurales en la región pampeana argentina. Un estudio de caso en Tres Arroyos, provincia de Buenos Aires. En R. Benencia & C. Flood (Eds.), *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la argentina de los noventa* (pp. 49–88). Buenos Aires: CEDERU- Editorial La Colmena.
- Carrizo, C., & Berger, M. (Eds.). (2013). *Justicia ambiental. Trabajo interdisciplinario en agrotóxicos y transgénicos*. Córdoba: EBook.
- Castro Vázquez, O. (2010). Rebatiendo lo que otrOs dicen del lenguaje no sexista. *Ciudad de Mujeres*, 1–9.
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, (74).
- Centurión, H. F. (2010). Avance de la agricultura transgénica. Impactos socioculturales y económicos en comunidades campesinas e indígenas del Este paraguayo, entre la pervivencia y el ocaso. En A. L. Bravo, H. F. Centurión, D. I. Dominguez, P. Sabatino, C. M. Poth, & J. Rodriguez (Eds.), *Los señores de la soja. La agricultura transgénica en América Latina*. Buenos Aires: Ed. CICCUS - CLACSO.
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Constantino, A., & Cantamutto, F. (2010). El Mercosur agrario: ¿integración para quién? *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 38, 76–80.
- Craviotti, C. (2014). Agricultura Familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. Palgrave Macmillan.
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía: participación y oposición*. Buenos Aires: Tecnos.
- de Sierra, G. (2001). *Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societa*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Grupo de Trabajo Mercosur y Integración.
- de Sousa Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*.
- de Sousa Santos, B. (2000). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwner.
- Delgado de Carvalho, P. (2011). *Ação coletiva transnacional e Mercosul: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre*

Agricultura Familiar.

- Díaz Bravo, L., Torruco García, U., Martínez Hernández, M., & Varela Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162–167.
- Dominguez, D. I., & Sabatino, P. (2010). La muerte que viene en el viento. La problemática de la contaminación por efecto de la agricultura transgénica en Argentina y Paraguay. En A. L. Bravo, H. F. C. Mereles, D. I. Dominguez, P. Sabatino, C. M. Poth, & J. L. Rodríguez (Eds.), *Los señores de la soja. La agricultura transgénica en América Latina*. Buenos Aires: Ed. CICCUS - CLACSO.
- Echart Muñoz, E. (2008). El lugar de los movimientos sociales en las relaciones internacionales. En E. Echart Muñoz (Ed.), *Movimientos Sociales Y Relaciones Internacionales. La Irrupción De Un Nuevo Actor* (pp. 25–76). Madrid: Libros de la Catarata.
- Etchemendy, S. (2007). La Nueva Izquierda en América Latina. Cuando la tradición populista desafía. *Umbrales*, (2).
- Everhart, R. (1988). Fieldwork methodology in educational administration. En N. J. Byan (Ed.), *Handbook of research on educational administration: A project of the American Educational Research Association*. New York: Longman.
- Fabre, H. (2009). El movimiento indianista: un fenómeno “glocal”. En H. Fabre (Ed.), *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*. Lima: IFEA/CBC/Ambassade de France - Pérou-Coopération avec les Pays Andins.
- Falconi, C. (2007). Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe – Resumen ejecutivo. (FAO-BID, Ed.). Santiago, Chile: FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Fassi, M. (2009). El avance del cultivo de soja transgénica en Paraguay, dos modelos de sociedad se sobreponen. *II Taller “Paraguay como objeto de estudio de las Ciencias Sociales”*. Asunción.
- Fawcett, L. (2004). Exploring Regional Domains : A Comparative History of Regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429–446. <https://doi.org/10.2307/3569018>
- Ferrer, A. (1997). *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En G. Vidal & A. Guillen (Eds.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ferrer, A. (2008). Densidad nacional y densidad regional. *Densidades. Revista de Integración Regional Suramericana*, 1(1), 7–12.
- FIDA/RIMSIP. (2014). La agricultura familiar en América Latina. Un nuevo análisis comparativo. Informe Síntesis. FIDA/RIMSIP.
- FIDAMercosur. (2015). *De la visión a la acción*.
- Fogel, R. (2001). La estructura y la coyuntura en las luchas del movimiento campesino paraguayo. En N. Giarraca (Ed.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.

- Fogel, R. (2006). Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay. En H. C. De Grammont (Ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gajardo, M. (2003). La educación y la participación de la sociedad civil. En D. Tussie & M. Botto (Eds.), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Buenos Aires: Biblos.
- Galeano, L. (1993). Modernización agraria inconclusa y transición democrática en Paraguay. *Agricultura y Sociedad*, (68–69).
- Galeano, L. (2003). Movimiento capesino hoy. Conquistas y derrotas en un contexto contradictorio de crisis social y política. *NovaPolis*, (2).
- Galperín, K. (2018, junio 28). El idioma es también un reflejo de los cambios sociales. *La Nación*.
- Garavaglia, J. C., & Gelman, J. (1998). Mucha tierra y poca gente: un nuevo balance historiográfico de la historia rural platense (1750-1850). *Historia Agraria*, (15), 21.
- Garretón, M. A. (2006). La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 76.
- Gaspar, B., & Spina, R. (Eds.). (2018). *A opção sul-americana. Reflexões sobre política externa (2003-2016). Textos selecionados de Marco Aurélio García*. Sao Paulo: IMAG/Fundação Perseu Abramo.
- Geneyro, R., & Vazquez, M. (2006). La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual. *Aldea Mundo. Revista sobre fronteras e integración*, 11(20).
- Genuínes. (s. f.). Lenguaje y comunicación no sexistas. Lleida: Universitat de Lleida.
- Giacalone, R. (1999). Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR. *Aldea Mundo. Revista sobre fronteras e integración*, (6 (2)), 52–60.
- Giarraca, N. (2002). Movimientos sociales y protestas en los mundos rurales latinoamericanos: nuevos escenarios y nuevos enfoques. *Sociologías*, 4(8), 246–274.
- Giarraca, N. (2004). Introducción. América Latina, nuevas ruralidades, viejas y nuevas acciones colectivas. En N. Giarraca & B. Levy (Eds.), *Ruralidades Latinoamericanas. Identidades y luchas sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Giarraca, N., & Cloquell, S. (1998). Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales. Buenos Aires: La Colmena.
- Giarraca, N., & Teubal, M. (2006). Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil. En H. C. De Grammont (Ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gomensoro, F., Vieira Martins, J. R., & Albuquerque, C. (2011). MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. En G. Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años* (pp. 137–160). Montevideo: CEFIR.
- González, L. (2011). La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR.

- Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. *Revista Densidades*, (8), 58–79.
- González, L. (2012a). Agenda y actores de la integración regional: los agricultores familiares en el MERCOSUR de los años 2000. *Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales FLACSO. Discutiendo las bases del diálogo regional en la dinámica de la política internacional*. Buenos Aires: FLACSO.
- González, L. (2012b). La influencia mutua entre el ámbito regional y el nacional en el desarrollo de la institucionalidad para la Agricultura Familiar. *VII Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de General Sarmiento*. General Sarmiento.
- González, L. (2015). Abordajes del sector agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de modelos en disputa. *Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales IDAES-UNSAM*. San Martín (Bs. As).
- González, L. (2016). El rol de la sociedad civil en el MERCOSUR: pasado, presente y escenario futuro. Primer Concurso Internacional de Ensayos para Jóvenes Investigadores de América Latina y Europa “Otras Voces, Otros Ámbitos 2016” (Mención Honorífica). Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios.
- González, L. (2017). Somos agricultores familiares. La noción de agricultura familiar como etiqueta para la acción política. En *X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos*. Buenos Aires: CIEA.
- González, L., & Lagar, F. (2014). Las Reuniones Especializadas de Cooperativas y Agricultura Familiar en el contexto del proceso cambio del MERCOSUR (2001-2013). *FLACSO-ISA Joint Conference Global and Regional Powers in a Changing World*. Buenos Aires.
- González, L., & Lagar, F. (2015). Los desafíos a la institucionalidad clásica del MERCOSUR en el accionar de las Reuniones Especializadas de Agricultura Familiar y Cooperativas (2001-2014). *XII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Mendoza: Sociedad Argentina de Análisis Político/Universidad Nacional de Cuyo.
- Grammont, H. C. De. (2006). *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. CLACSO.
- Grandi, J., & Bizzozero, L. (1998). Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. *Política Exterior*, 12(62), 103–117.
- Gras, C. (2009). La agricultura familiar en el agro argentino: desplazamientos y mutaciones. En J. M. Cerdá & T. V. Gutierrez (Eds.), *Trabajo Agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino*. Buenos Aires: CICCUS.
- Gras, C., & Hernandez, V. (2008). Modelo productivo y actores sociales en el agro argentino. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(2 (Abril-Junio)), 227–259.
- Gras, C., & Hernandez, V. (2009). La Argentina Rural. De la agricultura familiar a los agronegocios. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Gras, C., & Hernández, V. (2013). *El Agro Como Negocio: Producción, Sociedad y Territorios en la Globalización*. Biblos. Buenos Aires.
- Grisay, C., & Schneider, S. (2014). Brasil: dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar. En E. Sabourin, M. Samper, & O. Sotomayor (Eds.), *Políticas públicas y*

agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas. Santiago de Chile: CEPAL.

- Grzybowski, C. (2013). Movimientos populares rurales no Brasil: desafios e perspectivas. En J. P. Stedile (Ed.), *A questão agrária no Brasil. O debate na década de 1990* (Vol. 6). São Paulo: Editora Expressão Popular.
- Guimarães Ferreira, G. A. (2017). *Governos, organizações sociais do campo e integração regional: um estudo da reunião especializada sobre agricultura familiar do Mercosul (REAF)*. Universidade Estadual Paulista (UNESP).
- Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Haas, E. B. (1971). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. En L. Lindberg & S. Scheingold (Eds.), *Regional Integration: Theory and Research* (pp. 3–44). Cambridge: Harvard University Press.
- Halperin, T. (2005). *Historia Contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Herken, J. C. (2008). La historia económica del Paraguay: balance de realizaciones y desafíos. En F. A. de Gusmão (Ed.), *I Encontro de Historiadores. 200 Anos de Independência: Olhar o Futuro numa Perspectiva Sul-Americana*. Rio de Janeiro.
- Hernandez, V. A. (2007). El fenómeno económico y cultural del boom de la soja y el empresariado innovador. *Desarrollo Económico*, 47(187 (oct. dec.)), 34.
- Hettne, B., & Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. En S. Breslin, C. Hughes, N. Phillips, & B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33–47). London: Routledge.
- Hirst, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. *Estudios Avanzados*, 10(27), 217–250. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141996000200013>
- Hochstetler, K. (2003). MERCOSUR, ciudadanía y ambientalismo. En E. Jelin (Ed.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Hurrell, A. (1995a). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331–368.
- Hurrell, A. (1995b). Regionalism in Theoretical Perspective. En L. Fawcett & A. Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics* (pp. 31–71). Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, A., & Woods, N. (1995). Globalisation and Inequality. *Millennium - Journal of International Studies*, 24(3), 447–470. <https://doi.org/10.1177/03058298950240031001>
- IICA. (2016). *La agricultura familiar en las Américas: principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA*. San José, Costa Rica.
- Inchauspe, E., & Perrotta, D. (2008). El MERCOSUR ¿Cambio o continuidad? *IV Congreso de Relaciones Internacionales – Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) – Universidad Nacional de La Plata*. La Plata.
- Jácome, F. (2003). Redes y participación ciudadana en la integración del Gran Caribe. En A. Serbin (Ed.), *Entre la confrontación y el diálogo: integración regional y diplomacia*

- ciudadana*. Siglo XXI Editores - Universidad de Belgrano.
- Jelin, E. (1999). Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in MERCOSUR. *International Social Science Journal*, (159), 37–48.
- Jelin, E. (2000). *Diálogos, encuentros y desencuentros: los movimientos sociales en el MERCOSUR*. Cuadernos para el debate N°10. Buenos Aires: IDES.
- Jelin, E. (2001). Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR. En G. de Sierra (Ed.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Jelin, E. (2003a). La escala de la acción de los movimientos sociales. En E. Jelin (Ed.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Jelin, E. (2003b). *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. (E. Jelin, Ed.). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Juárez, P., Gisclard, M., Goulet, F., Cittadini, R., Elverdin, J., Patrouilleau, M. M., ... González, E. (2014). Argentina: políticas de agricultura familiar y desarrollo rural . En E. Sabourin, M. Samper, & O. Sotomayor (Eds.), *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas* . Santiago de Chile: CEPAL.
- Kaldor, M. (2005). *La Sociedad Civil Global: Una Respuesta a La Guerra*. Barcelona: Tusquets.
- Kan, J. (2016). Desde arriba y desde abajo. Gobiernos, clases dominantes y movimientos obreros y sociales en el rediseño de la integración latinoamericana. *Trabajo y Sociedad*, (26).
- Kawulich, B. B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum: Qualitative Social Research*, 6(2).
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kornbilt, A. L. (2004). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Biblos.
- Korzeniewicz, R. P., & Smith, W. C. (2003). Redes transnacionales de la sociedad civil: entre la protesta y la colaboración. En D. Tussie & M. Botto (Eds.), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Buenos Aires: Biblos.
- Kunz, D. (2017). Palabras antiguas, juegos nuevos. Problematizando el discurso de la democracia en el sistema interamericano. En *X Congreso Nacional de Ciencia Política*. Buenos Aires: SAAP.
- Lagar, F. (2012). La agenda de las cooperativas y la economía social y solidaria en el MERCOSUR: logros y desafíos de un nuevo modelo de desarrollo regional.
- Lattuada, M. (2003). Transformaciones institucionales en las corporaciones empresarias agrarias de fines del siglo XX. El caso de la Federación Agraria Argentina. En M. Bendini, M. Murmis, & P. Tsakoumagkos (Eds.), *El campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: La Colmena.
- Lattuada, M., Marquez, S., & Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la*

- experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Lesgart, C., & Souroujon, G. (2008). Democracia, política y conflicto. Apuntes teóricos-políticos sobre el cambio de clima político-cultural de la última década. En A. Fernandez & C. Lesgart (Eds.), *La democracia en América Latina: partidos políticos y movimientos sociales*. (pp. 31–62). Rosario: Homo Sapiens.
- Linzer, G. (2016). *Análisis y propuestas para una modificación de la Ley de Semillas de la Argentina*. FLACSO, Sede Académica Argentina.
- López Bárcenas, F. (2006). *El saqueo de la naturaleza y el conocimiento. (Des)regulación internacional de los recursos genéticos y el conocimiento indígena y su impacto en la legislación mexicana*.
- Luna Pont, M. (2016). *Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR*. Montevideo: UPS-MERCOSUR.
- Lynch, J. (2008). *Las Revoluciones Hispanoamericanas 1808-1826*. Madrid: Ariel.
- Malamud, A., & Schmitter, P. (2006). La Experiencia de Integración Europea y el Potencial de Integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3–31. <https://doi.org/10.2307/4151099>
- Mallo, E. (2011). Políticas de Ciencia y Tecnología en la Argentina: La diversificación de problemas globales, ¿soluciones locales? *Redes*, 17(32), 133–160.
- Maneiro, M., & Mera, C. (2010). Los gobiernos progresistas de la región: escenarios futuros. Conversación entre Horacio González, Juan Carlos Marín, Emir Sader, Maristella Svampa y Luis Tapia. *Argumentos. Revista de crítica social*, 12, 3–51.
- Manin, B. (1992). Metamorfosis de la representación. En M. Dos Santos (Ed.), *¿Qué queda de la representación política?* Caracas.
- Manuel-Navarrete, D., & Gallopin, G. (2007). Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización de la pampa argentina y áreas extrapampeanas. (CEPAL, Ed.). Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Manuel-Navarrete, D., Gallopin, G., Blanco, M., Díaz-Zorita, M., Ferraro, D., Herzer, H., ... Celis, A. (2005). Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad brechas de crecimiento e de políticas. (D. de D. S. y A. H. M. ambiente y desarrollo, Ed.). Santiago de Chile: CEPAL.
- Manzanal, M., & González, F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, (255), 30.
- Manzanal, M., & Neiman, G. (2010). *Las agriculturas familiares del Mercosur*. Buenos Aires: CICCUS.
- Manzanal, M., & Schneider, S. (2011). Agricultura Familiar y Políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (Análisis Comparativo, 1990-2010). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios - CIEA, FCE, UBA.*, (34), 35–71.
- Marquez, S. (2007). Un año de foro. Crónicas, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

- Marquez, S. (2014). La agricultura familiar en cifras. *Revista Agrópolis, Cosecha gr.*
- Marquez, S., & Ramos, Á. (2012). *Las políticas diferencias para la agricultura familiar en el MERCOSUR. Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización.*
- Martins, C. E., & Silva Flores, C. (Eds.). (2013). *Nuevos Escenarios para la integración en América Latina.* Santiago de Chile: CLACSO.
- Martins dos Santos, M. C. (2007). *Democracia y participación de la sociedad civil en los procesos de integración.* Alianza Social Continental.
- Massi, F. (2006a). América Latina. La integración en disyuntiva. *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).*
- Massi, F. (2006b). Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta. *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).*
- Mattei, L. (2008). Reforma agraria en Brasil bajo el neoliberalismo: evaluación y perspectivas. En S. Moyo & P. Yeros (Eds.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina.* Buenos Aires: CLACSO.
- Medeiros, L. S. de. (2006). Dimensiones de la lucha por la tierra en el Brasil contemporáneo y la conformación de espacios públicos. En H. C. De Grammont (Ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano.* Buenos Aires: CLACSO.
- Melucci, A. (1980). The new social movements: a theoretical approach. *Social Science Information, (192).*
- MERCOSUR, & AECID. (2009). Igualdad de género en la agricultura familiar del MERCOSUR. Montevideo: MERCOSUR-AECID.
- Mielitz Netto, C. (2010). Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. En M. Manzanal & G. Neiman (Eds.), *Las agriculturas familiares del MERCOSUR.* Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Milani, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. *Revista de Administração Pública, 42(3), 551–579.*
- Mora, C. (2006). Participación y organizaciones campesinas en Paraguay. En H. C. de Grammont (Ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano.* Buenos Aires: CLACSO.
- Moraes, M. I. (1998). Estado de la cuestión agraria en Uruguay y fuentes para su estudio. *América latina en la historia económica, 10, 35–44.*
- Morinigo, J. N. (2003). De la protesta social al movimiento campesino. *NovaPolis, (2).*
- Morse, J. M. (2004). Qualitative Significance. *Qualitative Health Research, 14(2), 151–152.* <https://doi.org/10.1177/1049732303260863>
- Mugarik Gabe. (2010). *Guía para una comunicación con Equidad de Género.* Euskera. Recuperado de <http://www.mugarikgabe.org/wp-content/uploads/2010/03/guicom.pdf>
- Murillo, M. V. (2000). Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico, 40(158), 179–212.*

- Neiman, G. (2010). Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina. En M. Manzanal & G. Neiman (Eds.), *Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Neiman, G., Bardomás, S., & Jimenez, D. (2001). Estrategias productivas y laborales en explotaciones familiares pluriactivas de la provincia de Buenos Aires. En G. Neiman (Ed.), *Trabajo de campo, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Neiman, G., & Berger, M. (2009). La “vía asociativa” en la constitución de nuevas organizaciones rurales en la Argentina. Características y límites. En J. Almeida & J. A. Desimon (Eds.), *Desarrollo rural no Cone Sul: Desarrollo Rural en el Cono Sur*. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento.
- Neiman, G., Berger, M., & Alvarez, A. (2001). Trabajo rural en el MERCOSUR: Estructuras agrarias y ocupacionales comparadas. En G. Neiman (Ed.), *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Neiman, G., Berger, M., Arroñade, S., Fabio, F., Goldfarb, L., Karol, A., ... Neiman, M. (2006). Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: base social, reivindicaciones y articulaciones. En M. Manzanal, G. Neiman, & M. Lattuada (Eds.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Obaya, M. (2007). Los límites al regionalismo abierto. En busca de nuevos ejes para la integración del MERCOSUR. *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, XI(16), 99–103.
- Obschatko, E. S. de, Foti, M. del P., & Román, M. (2007). *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario de 2002*. (G. IICA-Secretaría de Agricultura Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario. Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Ed.). Buenos Aires.
- Oliveira, A. U. de. (2013). O campo brasileiro no final dos anos 1980. En J. P. Stedile (Ed.), *A questão agrária no Brasil. O debate na década de 1990*. San Pablo: Expressao Popular.
- Padrón, Á. (1999). El sindicalismo latinoamericano y los procesos de integración regional del cono sur. En *Desafíos para el sindicalismo latinoamericano*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Paikin, D., Perrotta, D., & Porcelli, E. (2016). Pensamiento Latinoamericano para la integración. *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Año VIII(Nº 15), 49–80.
- Palau, T. (1996). *Las organizaciones campesinas paraguayas y el desarrollo rural sustentable* (No. 81). Asunción.
- Palau, T. (2003). “Políticas” agrarias en el Paraguay. Instrumentos de la discriminación. *NovaPolis*, (2).
- Palau, T. (2005). El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planteamientos y desafíos. *OSAL, CLACSO*, (16).

- Palau, T., Cabello, D., Maeyens, A., Rulli, J., & Segovia, D. (2007). *Los refugiados del modelo agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas* (BASE Inves). Asunción.
- Parra, J., & Soares, C. (2003). Movimiento gremial campesino y organización política revolucionaria: apuntes de una atribulada relación. *NovaPolis*, (2).
- Pasquariello Mariano, K., Fernandes de Oliveira, M., & Vigevani, T. (2001). Democracia e actores políticos no Mercosul. En G. de Sierra (Ed.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Patrouilleau, R., Kozel, A., & Lacoste, C. (2015). Un nudo en el foco. Vigilancia prospectiva del Sistema Agroalimentario Argentino 2015. (INTA, Ed.). Buenos Aires: INTA.
- Patrouilleau, R., Saavedra, M., Patrouilleau, M. M., & Gauna, D. (2012). *Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030. Cuadernos de Prospectiva 2*. Buenos Aires: INTA.
- Pereira da Silva, F. (2012). Integração democrática em 3D. *Densidades. Revista de Integração Regional Suramericana*, (9).
- Perrotta, D. (2010a). La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR. *II Jornadas de Relaciones Internacionales: Poderes emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?* Buenos Aires: FLACSO, Sede Académica Argentina.
- Perrotta, D. (2010b). La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional en el marco de proyectos de desarrollo nacional: algunas pistas para la comprensión del MERCOSUR actual. *Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional*.
- Perrotta, D. (2012a). La integración regional en América del Sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo? En *III Jornadas de Relaciones Internacionales “Discutiendo las beses del diálogo regional en la dinámica de la política internacional” de la FLACSO Argentina*. Buenos Aires.
- Perrotta, D. (2012b). *La integración regional en la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado : del Mexa*. FLACSO Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Perrotta, D. (2013a). *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)*. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Perrotta, D. (2013b). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En E. Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).
- Perrotta, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (38), 9–39.
- Perrotta, D., Paikin, D., & Porcelli, E. (2016). Educación para la Integración. Ideas y recursos

- para la formación de una ciudadanía regional. Buenos Aires: PASEM; MERCOSUR; Unión Europea.
- Perrotta, D., & Porcelli, E. (2016a). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Revista Márgenes*, II(Dossier nro. 2 “La geopolítica latinoamericana: presente y futuro2), 53–87.
- Perrotta, D., & Porcelli, E. (2016b). “Regionalismo adjetivado”: desafíos teóricos para la comprensión de los procesos de construcción de región en América Latina. Mimeo.
- Pirone, F. (2012). Con nuestras voces, con nuestras manos: propuestas para la elaboración de una política de y para la juventud rural. (M. de A. G. y P. (MAGyP) – U. para el C. R. (UCAR), Ed.). Buenos Aires.
- Podestá, B. (1998). *Seis comentarios sobre la cuestión social*. Montevideo: CEFIR.
- Porcelli, E. (2009). El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, 3(2), 39–56.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Quiroga, H. (1996). Esfera pública, política y ciudadanía. *RIFP*, (7), 141–156.
- Ramilo, D., Chiqui, R., Gomes, J. C., López, H., Florentín, M., Capra, G., & Albin, A. (2010). Investigación y desarrollo para la agricultura familiar en el Cono Sur. (P.- IICA, Ed.). Montevideo.
- Ramos, Á. (2010a). La seguridad alimentaria, un gran desafío para los gobiernos regionales. *Revista Agrópolis*, (Cosecha gruesa/zafra de invierno 2010), 8–15.
- Ramos, Á. (2010b). *Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR). Constitución, Funcionamiento, Resultados*. Brasilia.
- Rattón Sánchez, M. (2005). Pontos críticos da participação da sociedade civil no MERCOSUR. Sao Paulo: Universidad Getulio Vargas.
- Rattón Sánchez, M. (2007). É possível pensar em sociedade civil no MERCOSUR? *Revista Cena Internacional*, 9(1), 37–56.
- REAF. (2006). Publicación para la VI REAF. 5 al 8 de diciembre de 2006. (M. del D. A. (MDA/Brasil) M. de R. E. (MRE/Brasil) P. R. del F. I. para el D. de la A. (Programa F. MERCOSUR), Ed.). Porto Alegre.
- REAF. (2010). Publicación para la XIV REAF. 15 al 18 diciembre de 2010. (M. de D. A. (MDA) Brasil, Ed.). Brasilia.
- Riella, A. (2002). Las Organizaciones Rurales y el proceso de Integración Regional. *Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Universidad de la República*, XV(20).
- Riella, A. (2006). Los frenos a la construcción de la ciudadanía en el campo: el caso de los asalariados rurales en Uruguay. En H. C. De Grammont (Ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Riella, A. (2010). Producción familiar y cambios en la estructura social agraria de Uruguay. En M. Manzanal & G. Neiman (Eds.), *Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Riella, A., & Angulo, S. (2014). Agricultura Familiar, Acción colectiva y políticas públicas en

- el Uruguay contemporáneo. En C. Craviotti (Ed.), *Agricultura Familiar en Latinoamérica*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Riggiozzi, P. (2012). Acción colectiva y diplomacia de UNASUR salud: la construcción regional a través de políticas sociales. Buenos Aires: Area de Relaciones Internacionales. FLACSO Argentina.
- Riggiozzi, P. (2012). Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421–443. <https://doi.org/10.1080/13563467.2011.603827>
- Riggiozzi, P. (2014). *Regionalism and Health Policy in South America: tackling germs, brokering norms and contesting power*.
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggizzori & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* (Vol. 4, pp. 1–16). Dordrecht: Springer.
- Ringuelet, R., & Valerio, M. del C. (2008). Comunidad, género y posición de clase en el origen del movimiento de mujeres en lucha. *Papeles de Trabajo*, (16).
- Riquelme, Q. (2003). Los principales actores sociales. En Q. Riquelme (Ed.), *Los sin tierra en Paraguay* (Vol. Becas CLAS). Buenos Aires: CLACSO.
- Riquelme, Q. (2011). Paraguay: nuevos escenarios para viejos conflictos. En M. Modonesi & J. Rebón (Eds.), *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodriguez, J. L. (2010). Consecuencias económicas de la difusión de la soja genéticamente modificada en Argentina, 1996-2006. En A. L. Bravo, H. F. Centurión, D. I. Dominguez, P. Sabatino, C. M. Poth, & J. Rodriguez (Eds.), *Los señores de la soja. La agricultura transgénica en América Latina*. Buenos Aires: Editorial CICCUS - CLACSO.
- Saguier, M. (2004). *Convergence in the Making: Transnational Civil Society and the Free Trade Area of the Americas* (Working Paper Series). Coventry.
- Saguier, M. (2008). Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas. *Pensamiento propio*, 28, 81–112.
- Salcedo, S., & Guzman, L. (2014). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. (FAO, Ed.). Santiago, Chile: FAO.
- Sanahuja, J. (2008). Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña, & M. Vazquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.
- Sanborn, M., Bassil, K., Vakil, C., Kerr, K., & Ragan, K. (2012). *2012 Systematic Review of Pesticide Health Effects*.
- Sartori, G. (1995). *La Política: lógica y método en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sauer, S. (2008). *Agricultura Familiar versus agronegocio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro*. (E. I. T. Texto para discussão 30, Ed.). Brasília, DF.
- Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la

- Argentina. En M. Manzanal & G. Neiman (Eds.), *Las agriculturas familiares del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Schneider, S., & Escher, F. (2014). El concepto de agricultura familiar en América Latina. En C. Craviotti (Ed.), *Agriculturas Familiares de Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Schuff, P. V., González, L., Moltoni, L., Sanchez, G., Carrapizo, V., & Cladera, J. (2017). *La producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias: una experiencia prospectiva*. Ediciones INTA. Buenos Aires.
- Serbin, A. (2003). Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana. (A. Serbin, Ed.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores - Universidad de Belgrano.
- Shell, R. (1995). Trade Legalism and International Relations Theory: an Analysis of the World Trade Organization. *Duke Law Journal*, (44), 829–927.
- Sikkink, K. (2003). La dimensión transnacional de los movimientos. En E. Jelin (Ed.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Sislian, F. E. (2013). Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramienta para una nueva política de desarrollo rural. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(4 Enero-Junio), 31.
- Slater, D. (1985). Social movements and a rescating of political. En D. Slater (Ed.), *New social movements and the state in Latin America*. Amsterdam: CEDLA.
- Slater, D. (1992). Poder y resistencia en la periferia. Replantando algunos temas críticos para los años 90. *Nueva Sociedad*, (122), 35–46.
- Smith, J. (1998). Global Civil Society? Transnational Social Movement Organizations and Social Capital. *American Behavioral Scientist*, 42(1).
- Smith, J., Chatfield, C., & Pagnucco, R. (1997). *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*. Syracuse University Press.
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. En F. Soderbaum & T. Shaw (Eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (pp. 1–21). Basingstoke: Palgrave.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stedile, J. P. (2011). Introdução. En J. P. Stedile (Ed.), *A questão agraria no Brasil: o debate tradicional 1500-1960* (Vol. 1, pp. 15–33). Sao Paulo: Expressao Popular.
- Stedile, J. P. (2013a). A questão agrária no Brasil. A classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. *Série Estudos Rurais*. Sao Paulo: Expressao Popular.
- Stedile, J. P. (2013b). A questão agrária no Brasil. O debate na década de 1990. *Série Estudos Rurais*. Sao Paulo: Expressao Popular.
- Stedile, J. P. (2013c). Introdução. En *A questão agrária no Brasil. O debate na década de 2000* (Vol. 7, pp. 15–33). Sao Paulo: Expressao Popular.
- Stedile, J. P. (2013d). Tendencias do capital na agricultura. En J. P. Stedile (Ed.), *A questão*

- agrária no Brasil. O debate na década de 2000* (Vol. 7). San Pablo: Expressao Popular.
- Stedile, J. P., & Popular, E. (2013). *A questão agrária no Brasil. Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. Série Estudos Rurais* (Vol. 8). Sao Paulo.
- Svampa, M. (2008). Movimientos Sociales y nuevo escenario regional. Las inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina. En *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI/CLACSO.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL, CLACSO*, (32).
- Svampa, M. (2013). "Consenso de las Commodities' y lenguajes de valoración en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*, (244 marzo-abril).
- Svampa, M., Stefanoni, P., & Fornillo, B. (2010). *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proyecto de descolonización*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A.
- Tanaka, M. (1995). La participación política de los sectores populares en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(3).
- Tapia, L. (2008). *Política Salvaje*. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo Editores y Comuna.
- Taraborrelli, D. S. (2014). *La Economía Política de los agronegocios regionales. Argentina y Paraguay en perspectiva comparada. Maestría en relaciones y negociaciones internacionales*. FLACSO, Argentina.
- Tarrow, S. (1996). States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements. En S. Tarrow (Ed.), *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* (pp. 41–61). Nueva York: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Buenos Aires: Alianza Universidad.
- Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (2011). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Teubal, M. (2012). Expansión de la soja transgénica en Argentina. *Voces en el Fenix*, (12).
- Teubal, M., & Rodriguez, J. (2002a). *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*. Buenos Aires: La Colmena.
- Teubal, M., & Rodriguez, J. (2002b). Globalización y sistema agroalimentario en la era actual: Hacia un nuevo modelo agroindustrial. En M. Teubal & R. Pastore (Eds.), *Agro y alimentos en la globalización: Una perspectiva crítica* (pp. 41–54). Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Thorp, R. (Ed.). (1988). *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, O. A. (2008). *Agricultura Familiar no leste de Departamento de San Pedro, Paraguai: origen, evolucao, situacao atual e perspectivas. Programa de pós - graduação em desenvolvimento rural - Faculdade de Ciências Econômicas*. Universidade Federal do Rio

Grande do Sul, Porto Alegre.

- Torres, O. A., & Fillipi, E. E. (2007). Formación del territorio brasiguayo y modernización de la agricultura en Paraguay. *Estudios agrarios*, 13(34), 20.
- Touraine, A. (1988). *La parole et le sang*. Paris: Odile Jacob.
- Touraine, A. (1999). *Cómo salir del neoliberalismo*. México: Paidós.
- Truyol y Serra, A. (1993). *La Sociedad Internacional*. Madrid: Alianza.
- Tussie, D., & Botto, M. (2003). Introducción. La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional. En D. Tussie & M. Botto (Eds.), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Buenos Aires: Biblos.
- Tussie, D., Botto, M., & Delich, V. (2004). *El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional*. Mimeo: FLACSO.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2014). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Vassallo, M. (2010). Agricultura Familiar y políticas públicas en el Uruguay. En M. Manzanal & G. Neiman (Eds.), *Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- Vazquez, M. (2006). Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico. En AAVV (Ed.), *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*. Buenos Aires: Ediciones Debate Internacional - Serie Integración Regional, Central de Trabajadores Argentinos.
- Vazquez, M. (2007). Cambio político, integración regional y participación social. El caso del MERCOSUR. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Año 6*.
- Vazquez, M. (2008). Los escenarios de participación social en el MERCOSUR. *Densidades. Revista de Integración Regional Suramericana*, 1, 88–96.
- Vazquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Mimeo: CEFIR-Trilce.
- Vazquez, M., & Perrotta, D. (2010). *El MERCOSUR de las Políticas Públicas Regionales. Las Agendas en Desarrollo Social y Educación* (Vol. Documento). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional.
- Vazquez, M., & Perrotta, D. (2013). Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Buenos Aires: Identidad MERCOSUR.
- Ventura, D., Rattón Sánchez, M., Rolim, M., Vazquez, M., Botto, M., & Geneyro, R. (2006). *Participación de la Sociedad Civil y de Gobiernos Subnacionales en el MERCOSUR (Informe Final)* (No. Estudio N°001/06). Montevideo.
- Vilas, C. M. (2000). ¿Mas allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial. *América Latina hoy*, (26), 21–39.
- Vilas, C. M. (2007). ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del “Consensus de Washington”. *Prospectivas*, 32(jul/dic), 47–81.
- Vilas, C. M. (2009a). Democracias de conflicto, democracias de transformación. En M. Rozas Pagaza (Ed.), *Escenarios de la vida social, el trabajo social y las ciencias sociales en el*

- siglo XXI : II Foro Latinoamericano* (p. 176). Espacio. Universidad Nacional de La Plata.
- Vilas, C. M. (2009b). Populismo y democracia en América Latina: convergencias y disonancias. En *Seminario Internacional Populismo y democracia en el mundo contemporáneo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Programa de Postgrado Centroamericano en Ciencias Sociales. Antigua Guatemala. Recuperado de <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/15-populismos/15-populismo-y-democracia-en-america-latina-convergencias-y-disonancias>
- Vilas, C. M. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.
- von Bülow, M. (2003). El medio ambiente y la participación de la sociedad civil. En D. Tussie & M. Botto (Eds.), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* 2. Buenos Aires: Biblos.
- Watts, M. (1992). Peasants and flexible accumulation in the Third World. Producing under contract. *Economic and Political Weekly*, 7.
- Wesz Junior, V. J. (2014). *O mercado da soja e as relações de troca entre produtores rurais e empresas no Sudeste de Mato Grosso (Brasil)*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Whittemore, R., Chase, S. K., & Mandle, C. L. (2001). Validity in qualitative research. *Qualitative Health Research*, 11(4), 522–537. <https://doi.org/10.1177/104973201129119299>

Sitios web

- ALOP – www.alop.com.mx
- ArgenBio – www.argenbio.org
- CAS – www.consejocas.org
- COPROFAM – www.coprofam.org
- Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR – www.farmercosur.org
- FIDA – www.ifad.org
- Fundación Charles Leopold Mayer – www.fpc.ch
- Fundación Interamericana – www.iaf.gov
- MERCOSUR – www.mercosur.int
- Parlasur – www.parlamentomercosur.org
- REAF – www.reafmercosul.org

Documentos referidos

- Documentos MERCOSUR

Tratado de Asunción

Protocolo de Ouro Preto

Protocolo de Olivos

Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR

- Decisiones CMC

Decisión CMC N° 04/91

Decisión CMC N° 09/91

Decisión CMC N° 01/92

Decisión CMC N° 11/92

Decisión CMC N° 59/00

Decisión CMC N° 07/01

Decisión CMC N° 16/02

Decisión CMC N° 11/03

Decisión CMC N° 41/04

Decisión CMC N° 45/04

Decisión CMC N° 49/04

Decisión CMC N° 18/05

Decisión CMC N° 21/05

Decisión CMC N° 25/05

Decisión CMC N° 07/07

Decisión CMC N° 09/07

Decisión CMC N° 17/07

Decisión CMC N° 56/07

Decisión CMC N° 06/08

Decisión CMC N° 45/08

Decisión CMC N° 06/09

Decisión CMC N° 26/09

Decisión CMC N° 01/10

Decisión CMC N° 03/10

Decisión CMC N° 02/11

Decisión CMC N° 12/12

Decisión CMC N° 59/12

Decisión CMC N° 01/13

Decisión CMC N° 02/13

Decisión CMC N° 04/13

- Resoluciones GMC

Resolución GMC N° 20/95

Resolución GMC N° 38/95

Resolución GMC N° 01/03

Resolución GMC N° 08/05

Resolución GMC N° 11/04

Resolución GMC N° 25/07

Resolución GMC N° 06/10

- Disposiciones del Parlasur

Disposición N° 06/07

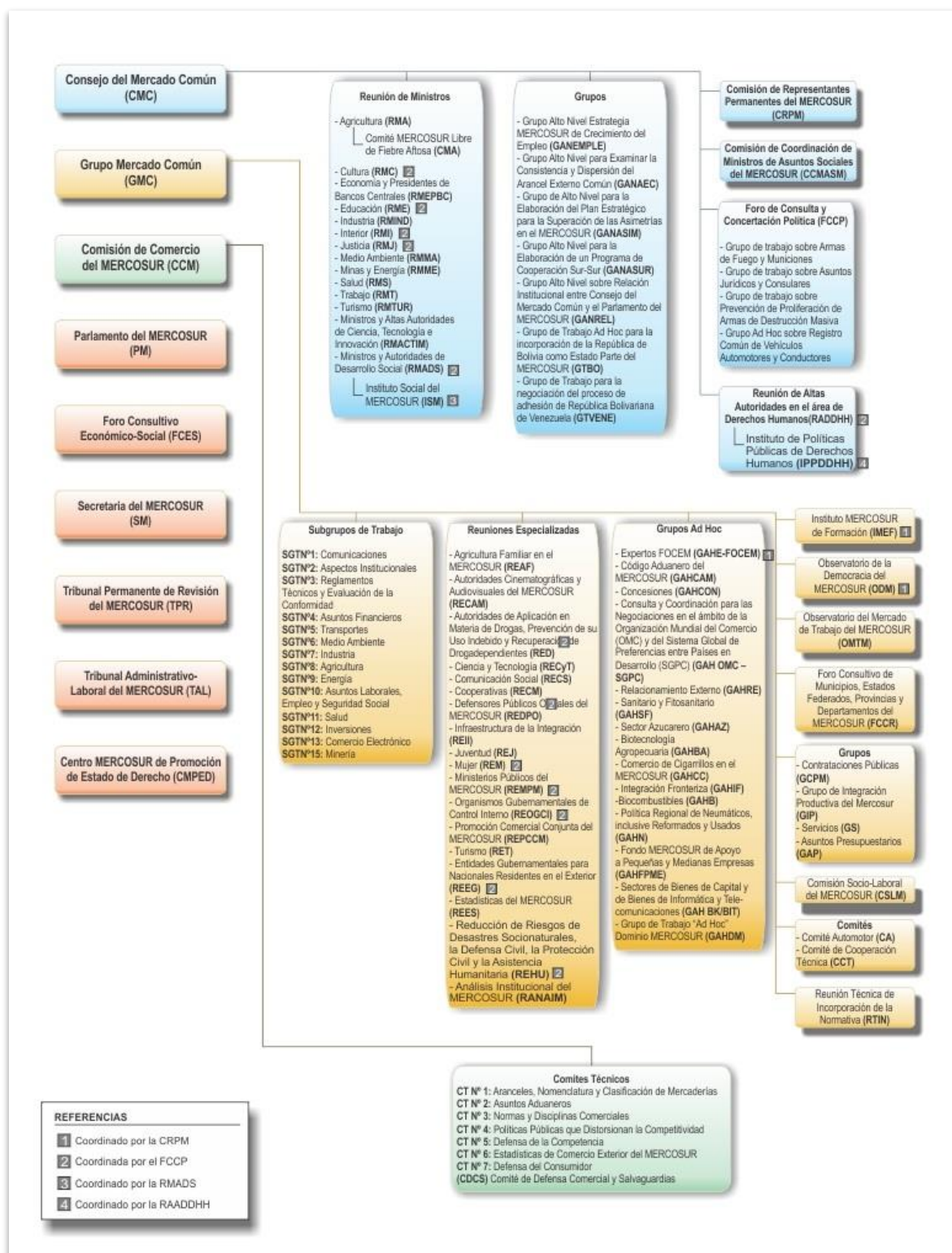
Disposición N° 01/14

- Actas de las reuniones del SGT8 (1992-2012)
- Actas de las reuniones de la RMA (1992-2012)
- Actas de la REAF (2004-2012)
- Documentos de la COPROFAM:

Carta de Montevideo

Anexo 2. Estructura institucional del MERCOSUR

Gráfico N° A.2. Estructura Institucional del MERCOSUR (2011)



Fuente: Portal oficial del MERCOSUR

Anexo 3. Explotaciones agropecuarias y trabajadoras y trabajadores del sector en el MERCOSUR

Gráfico N° A.3. Evolución de las explotaciones agropecuarias y de las trabajadoras y los trabajadores del sector en el MERCOSUR entre el TA y la REAF (1991-2004)

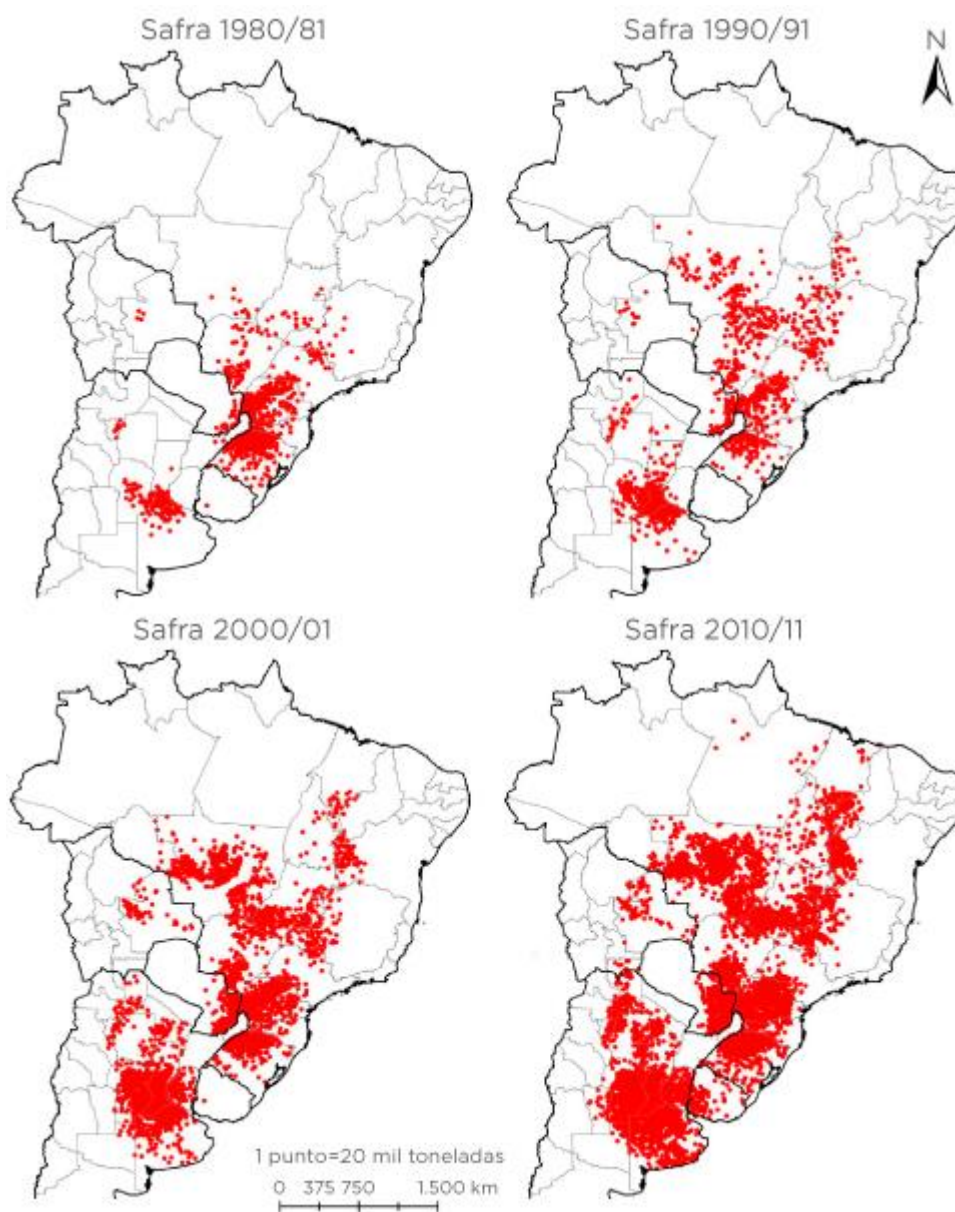


Nota: los datos presentados no reflejan una disminución de la cantidad de hectáreas destinadas a la agricultura

Fuente: Elaboración propia en base a Constantino & Cantamutto (2010) y Neiman, Berger, & Alvarez (2001)

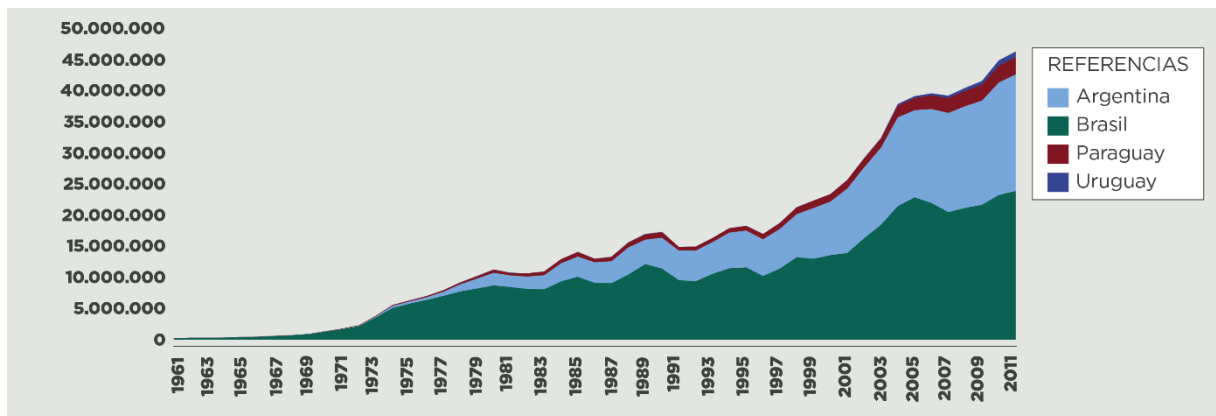
Anexo 4. Expansión del cultivo de soja en el MERCOSUR

Gráfico N° A.4. Expansión del área cultivada con soja en los países del MERCOSUR y Bolivia (1980/81-2010/11)



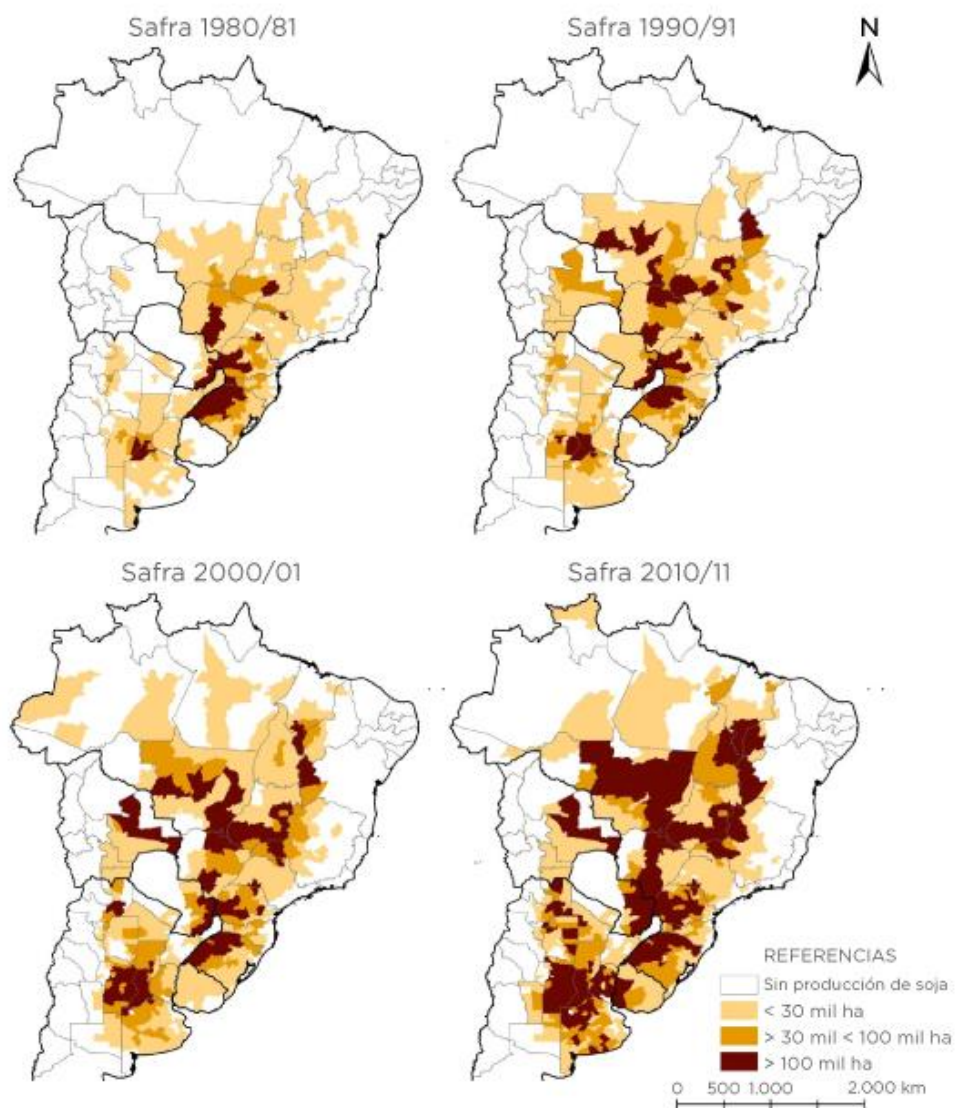
Fuente: elaboración propia en base a Wesz Junior (2014)

Gráfico N° A.5. Evolución de las hectáreas cultivadas con soja en los países del MERCOSUR (1961-2011)



Fuente: elaboración propia en base a Wesz Junior (2014)

Gráfico N° A.6. Evolución en la producción de soja en los países del MERCOSUR y Bolivia (1980/81-2010/11)



Fuente: elaboración propia en base a Wesz Junior (2014)

Anexo 5. Referencias del trabajo de campo de realizado

a. Pauta de entrevista

- ¿Cuál es/fue su función dentro de REAF? ¿A qué espacio representa dentro de la Sección Nacional?
- ¿Cuál es la función que desempeña a nivel nacional que lo o la lleva a participar de REAF?
- ¿Participa o participó de algún GT o se vinculó con alguna temática específica? ¿Cuál? ¿Cuáles fueron los principales avances en esa área?
- Antes de participar de la REAF, ¿cuál era su vínculo con la agricultura familiar? La creación de la REAF y/o el comienzo de su participación en ella, ¿modificó de alguna forma ese vínculo (suyo o de la institución a la que representa)? ¿Cómo?

En cuanto a la creación de la REAF

- ¿Considera que la creación de la REAF fue importante a nivel regional? ¿Por qué?
- ¿Considera que la creación de la REAF impactó a nivel nacional? ¿Cómo? ¿Dónde puede observarlo?

En cuanto a la dinámica de funcionamiento de la REAF

- ¿Cómo la describiría?
- ¿Cómo calificaría la participación de representantes de las organizaciones de la agricultura familiar en el marco de la REAF?
- ¿Considera que la participación de representantes de organismos del Estado junto con representantes de organizaciones de la agricultura familiar en el marco de la REAF tiene algún impacto a nivel nacional en esta relación? ¿Es positivo o negativo?

En cuanto a las temáticas abordadas por la REAF:

- ¿Cuál considera que es el tema más importante que aborda/que ha abordado la REAF? ¿por qué?
- ¿Considera que las temáticas abordadas en el marco de la REAF impactan a nivel nacional? ¿Cómo? ¿En qué dimensión (política, social, económica)?
- ¿Cuál considera que es el principal logro de la REAF desde su creación hasta la actualidad en cuanto a políticas regionales para la AF?
- ¿Cuál considera que es el principal desafío de la REAF en cuanto a políticas regionales que debería abordar?

Balace de la reunión:

- ¿Cuáles considera que son los principales logros y desafíos de la reunión?

Preguntas orientadas a los actores sociales

- ¿Usted o su organización participaron de la experiencia de la COPROFAM? ¿Cómo describiría esa experiencia?
- ¿Cómo era la participación de los actores y las actoras sociales en el proceso de construcción de políticas públicas antes de la existencia de la REAF?
- ¿Se modificó ello después de la creación de este espacio (a nivel nacional y regional)? ¿En qué sentidos?

b. Lista de entrevistados y entrevistadas

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Funcionarios y funcionarias y/o técnicos y técnicas de gobierno	Favio Pirone (MAGyP) Susana Márquez (MAGyP) Diego Ramilo (INTA)	Carlos Mielitz (MDA)		Antonio Vadell (MGAP) Emily Baldasari (MGAP) Andrés Corbo (MGAP)
Miembros de organizaciones de la Agricultura Familiar	Pedro Peretti (FAA) Miriam Bruno (FONAF) Benigno López (MNCI) Eduardo Sorazabal (AGA) Juan Espósito (AGA)	Daniel Cordeiro Vieira (MST)	Calixto Zárata (UAN)	Gustavo Cabrera (CNFR) Javier Dalmao (Mesa Desarrollo) Zulema Furtado (Mesa Desarrollo) María González (Mesa Desarrollo)
Expertas participantes de la REAF	Lilian Ferro (UNILA)			Nicole Champion (UDELAR)

b. Codificación de las entrevistas realizadas

Entrevista realizada a	Código
Funcionarios y funcionarias y/o técnicos y técnicas de gobierno	GAF
Miembros de Organizaciones de la Agricultura Familiar	OAF
Expertas participantes de la REAF	ExAF

c. Documentos elaborados en el marco de la REAF utilizados como fuentes

Blixen, C., Cabrera, C., González, M., & Rodríguez, S. (2015). *Los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar en los países del MERCOSUR. El rol de la REAF en el proceso de su construcción a nivel regional*. Montevideo: REAF, DGDR, BID, FAO.

MERCOSUR, & AECID. (2009). *Igualdad de género en la agricultura familiar del MERCOSUR*. Montevideo: MERCOSUR-AECID.

Pirone, F. (2012). *Con nuestras voces, con nuestras manos: propuestas para la elaboración de una política de y para la juventud rural*. (M. de A. G. y P. (MAGyP) – U. para el C. R. (UCAR), Ed.). Buenos Aires.

REAF. (2006). *Publicación para la VI REAF*. 5 al 8 de diciembre de 2006. (M. del D. A. (MDA/Brasil) M. de R. E. (MRE/Brasil) P. R. del F. I. para el D. de la A. (Programa F. MERCOSUR), Ed.). Porto Alegre.

REAF. (2010). *Publicación para la XIV REAF*. 15 al 18 diciembre de 2010. (M. de D. A. (MDA) Brasil, Ed.). Brasilia.