



CEL
CENTRO DE
ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS

CUADERNOS
del
CEL



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)**

Leticia González

El presente texto es un resumen de la tesis presentada por la autora para obtener el grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos, con el título: *Acción colectiva y procesos de integración regional en Sudamérica: la participación de las organizaciones de agricultura familiar en la construcción y el devenir de la reunión especializada de agricultura familiar del Mercosur (2004-2012)*. Fue dirigida por la Dra. Ana Vanesa Perrotta y defendida el 28 de noviembre de 2018.

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 horizonte recurrente en la historia de América Latina, presente en los imaginarios políticos de la región desde el comienzo de los procesos de emancipación¹. 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 proyectos².

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 Ferrer³, 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 integran⁴. Desde su perspectiva, 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 para discutir las formas que adquieren las naciones y las regiones. De esta manera, 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

¹ D. PAIKIN-E. PORCELLI, “Pensamiento Latinoamericano para la integración”, *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* año VIII n° 15 (2016) 49-80.

² D. PERROTTA-E. PORCELLI, “Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa”, *Márgenes. Revista de Acción Política* año II n° 2 (2016) 53-87.

³ Aldo FERRER, “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, CLACSO, Buenos Aires, 2007.

⁴ 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.

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 PIR⁵.

Concomitantemente con el crecimiento de la importancia del espacio extra-nacional 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: la participación de actores y actoras sociales en su constitución y devenir⁶. La participación social es vinculada con la democratización como elemento necesario para construir procesos de integración y de desarrollo más cercanos a las necesidades reales y a las demandas de la ciudadanía⁷. Es decir, procesos más integrales -en el sentido de contemplar a los problemas de la región como multidimensionales- y más inclusivos -que incorporen a un mayor número de personas al proceso de construcción de la arena regional-.

El MERCOSUR se ha hecho eco de esta realidad, en consonancia con los cambios que se han dado a partir de mediados de la década de 2000 en el plano nacional en los países que lo integran. 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 PIR sobre su existencia y desarrollo⁸. Así, han creado nuevos espacios dentro de su estructura

⁵ D. PERROTTA, “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, 2010; C.M. VILAS, *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada, Universidad Nacional de Lanús, 2011.

⁶ E. JELIN (comp.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2003.

⁷ C. ALEMANY-B. LEANDRO, *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung, 2006; E. JELIN, *Más allá...* o.c.; M. SAGUIER, “Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas”, *Pensamiento propio* año 13 n° 28 (2008) 81-12; A. SERBIN (ed.), *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores/Universidad de Belgrano, 2003.

⁸ Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), *El MERCOSUR ciudadano. Retos para una nueva institucionalidad*, Montevideo, 2009; L. BIZZOZERO, “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

institucional que buscan responder, al mismo tiempo, a estos dos déficits⁹. 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 dos modelos de agricultura¹⁰ había sido resuelta 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 y agricultoras 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).

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*:

Editores/Universidad de Belgrano, 2003; G. CAETANO, “El MERCOSUR de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional”, *Revista Argentina de Ciencia Política* Número Especial 5/6 (2002); G. CAETANO-M. VAZQUEZ- D. VENTURA, *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto*. Montevideo, CEFIR. 2009; R. GIACALONE, “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* vol. 6 n° 2 (1999) 52-60; J. GRANDI- L. BIZZOZERO, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR”, *Política Exterior* vol. 12 n° 62 (1999) 103-117; M. HIRST, “La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología”, *Estudios Avanzados* vol. 10 n° 27 (1996) 217-250; M. RATTÓN SÁNCHEZ, *Pontos críticos da participação da sociedade civil no MERCOSUR*, Sao Paulo, Universidad Getulio Vargas, 2005; M. RATTÓN SÁNCHEZ, “É possível pensar em sociedade civil no MERCOSUR?” *Revista Cena Internacional* vol. 9 n° 1 (2007) 37-56; M. VAZQUEZ-D. PERROTTA, *El MERCOSUR de las Políticas Públicas Regionales. Las Agendas en Desarrollo Social y Educación* (Vol. Documento), Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional, 2010; D. VENTURA-M. RATTÓN SÁNCHEZ (y otros), *Participación de la Sociedad Civil y de Gobiernos Subnacionales en el MERCOSUR (Informe Final)*, Estudio n°001/06, Montevideo, 2006.

⁹G. CAETANO (ed.), *MERCOSUR 20 años*, Montevideo, CEFIR, 2011; M. LUNA PONT, *Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR*, Montevideo, UPS-MERCOSUR, 2016.

Vazquez, M., & Perrotta, D. (2013). Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Buenos Aires: Identidad MERCOSUR; D. VENTURA (y otros), *Participación de la Sociedad Civil y de Gobiernos Subnacionales en el MERCOSUR (Informe Final)*, Estudio n° 001/06, Montevideo, 2006.

¹⁰ L. GONZÁLEZ, “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), 2015.

¿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 rasgos 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.

OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

En esta investigación se analiza la participación de las organizaciones de la agricultura familiar (OAF) en la 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:

a) 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.

b) 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.

c) 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.

d) 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.

HIPÓTESIS

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.

TRABAJO DE CAMPO

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

CONCLUSIONES

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.