

## Del predio a la región: la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF

### RESUMEN

Leticia González

[lgonzalezinfantino@gmail.com](mailto:lgonzalezinfantino@gmail.com)

Universidad de Buenos Aires/Instituto  
Nacional de Tecnología Agropecuaria.  
Buenos Aires. Argentina.

Desde su creación, se han destacado diferentes aspectos y dimensiones de la de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) por ser novedosas y/o por promover innovaciones, particularmente en las arenas nacionales de los Estados que participan de ella. En lo que respecta al bloque regional, el punto más novedoso está dado por la participación de actoras y actoras sociales en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, un estudio más detallado acerca de las implicancias de esta intervención permanece pendiente. Con el objetivo de realizar aportes en este sentido, se indaga en la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF para rastrear las huellas que ello imprime en lo que se reconoce como una nueva estructura regional de oportunidad política. De esta forma, se busca mostrar cómo al tiempo que la participación de actoras y actores sociales impactó en la evolución de la REAF, también contribuyó a modificar a las propias organizaciones. En términos metodológicos, se recurre a investigación documental, entrevistas a actoras y actores clave e instancias de observación participante, analizados a partir de la interpretación fundamentada, el análisis de contenido y análisis crítico del discurso.

**PALABRAS CLAVE:** MERCOSUR; agricultura familiar; marco de acción; estructura de oportunidad política; participación social

## 1 INTRODUCCIÓN

En el año 2004, el seno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creada la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). Este espacio buscaba atender los problemas, necesidades e intereses de un sector de la agricultura regional que hasta el momento había sido poco reconocido y visibilizado en la mayoría de los Estados Parte del bloque<sup>1</sup> y, como correlato, en la estructura institucional formal del MERCOSUR.

En efecto, en los primeros años del bloque regional se habían diseñado dos espacios para el abordaje de la agricultura: el Sub Grupo de Trabajo N°8 - Agricultura- (SGT8, en 1992), y la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA, en 1995). Desde estas dos estructuras se promovía la armonización de la normativa vinculada con la comercialización de bienes agrícolas (en sentido amplio) y el establecimiento de reglas comerciales para estos productos. Sin embargo, no se contemplaba la real inclusión del sector de la agricultura familiar: ni de sus productos, que eran diferentes a los que se producían en las explotaciones pertenecientes al modelo de los agronegocios y se comercializaban por otros canales, ni tampoco de sus productoras, productores<sup>2</sup> y explotaciones, que también se diferenciaban de aquellas (González, 2015).

La inclusión temprana de la agricultura en la estructura institucional del bloque se vinculó con el peso cultural, social, político y económico de este sector en los países de la región (Astori, 1982; Barsky & Gelman, 2009; González, 2016c; Herken, 2008; Stedile, 2013). La no inclusión de la agricultura familiar en esta misma estructura, por su parte, se relacionó con el no reconocimiento en términos político-institucionales de la heterogeneidad del campo latinoamericano, en términos de diversidad de formas de habitar y trabajar en los territorios rurales. Este no reconocimiento institucional en las arenas nacionales se trasladaba directamente al MERCOSUR, en función de la lógica intergubernamental que predomina en el bloque (Caetano, Vazquez, & Ventura, 2009; González, 2011).

La creación de la REAF es parte y corolario de un proceso duradero en el tiempo y con múltiples aristas. En él entran en juego tres grupos de actores y actoras: los Estados Parte del MERCOSUR, los organismos internacionales vinculados al sector (en particular, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -

<sup>1</sup> Al momento de creación de la REAF, los Estados Parte del MERCOSUR eran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela eran Estados Asociados.

<sup>2</sup> En este trabajo se utiliza 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, se utiliza una forma única y se la hace concordar con el sustantivo más próximo, sea femenino o masculino, con el objetivo de facilitar la lectura del texto (Genuínes, s. f.). Nuestro lenguaje reproduce una cultura patriarcal, androcéntrica y heteronormativa. Ello no significa 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 y continúa invisibilizándolas 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, donde las mujeres han sido históricamente reconocidas por su rol 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. De esta forma, el lenguaje no sexista o no androcéntrico busca ganar exactitud sin excluir ni invisibilizar (Castro Vázquez, 2010).

FIDA- en su división para el MERCOSUR) y las organizaciones político-gremiales de la agricultura familiar (OAF) de la región<sup>3</sup>.

En relación con los Estados Parte del MERCOSUR, al momento de la creación de la REAF se observa entre ellos una disparidad en el reconocimiento y abordaje en términos institucionales de la agricultura familiar en tanto sector social y productivo diferenciado. En decir, mientras que Brasil contaba con un Ministerio abocado a este sector, ninguno de los otros tres países que formaban el bloque en ese momento (Argentina, Paraguay y Uruguay) había desarrollado estructuras con este objetivo. Sin embargo, a comienzos de la década de 2000, por diferentes influencias (de las organizaciones sociales, de los organismos internacionales y de los propios Estados), se iniciaba el camino de conocimiento y reconocimiento del sector, que encontraría su corolario a nivel regional en la REAF. En este sentido, la consolidación de este espacio puede advertirse como el reconocimiento en términos políticos de la heterogeneidad de la agricultura en nuestra región y de la necesidad de generar nuevas políticas -tanto a nivel nacional como regional- orientadas específicamente a las y los agricultores familiares (González, 2019).

En relación con el FIDA, desde comienzos de la década de 1990 este organismo estuvo vinculado tanto con las y los actores sociales<sup>4</sup> del sector como con los gobiernos de la región, promoviendo la incorporación de acciones en favor del desarrollo rural. Al mismo tiempo, desde este organismo se generaron espacios de encuentro, capacitación y debate con el objetivo de concientizar a Estados y organizaciones acerca de la importancia de este tema. En esta línea, se creó el programa FIDA Mercosur, que buscaba crear las condiciones y facilitar los intercambios y acuerdos entre los países de la región en relación con el diseño de políticas públicas para el agro. Pero, además, se concebía que debía facilitar el diálogo con las y los destinatarios de esas políticas: la sociedad civil organizada (FIDAMercosur, 2015). Con estas acciones, el programa FIDA Mercosur fue sentando las bases para la generación de un espacio regional orientado al desarrollo de estas políticas<sup>5</sup>.

En lo que respecta a los y las actoras sociales, el accionar de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado (COPROFAM) fue también un componente central en el proceso de instalación de la REAF. Creada en 1994, esta organización de segundo grado reunió a las OAF de los países de la región con el objetivo de visibilizar el impacto del MERCOSUR sobre el sector y reclamar un lugar en la mesa de discusión regional. Su accionar ininterrumpido y sus acciones de demanda hacia los organismos del MERCOSUR con capacidad decisoria fueron centrales para darle impulso a este proceso (González, 2016b). Además, las organizaciones nucleadas en la COPROFAM serían parte central de la REAF, en especial durante sus primeros años.

<sup>3</sup> Por razones de espacio y de foco del trabajo no se profundizará en este aspecto, pero para conocer más detalladamente el proceso de creación de la REAF se recomienda consultar González (2018); Guimarães Ferreira (2019) y Grisa & Niederle (2019).

<sup>4</sup> Si bien se reconoce que los representantes de los Estados también son actores sociales, en este trabajo se refiere a ellos como “actores/as gubernamentales”, en oposición a “actores sociales” que se utiliza para hacer referencia a las y los agricultores familiares y sus organizaciones. Ello permite dar cuenta de las diferencias entre estos actores y actoras y evitar confusiones con un concepto ampliamente discutido en la disciplina de las Relaciones Internacionales como es el de Sociedad Civil Global.

<sup>5</sup> Para profundizar acerca de las estrategias de cooperación regional del FIDA hacia el MERCOSUR se recomienda visitar el artículo de Perrotta, González, Porcelli y Mary (2018).

Las acciones que estos tres grupos de actores y actoras fueron desarrollando en forma paralela a lo largo de más de una década encontraron un ambiente propicio en el MERCOSUR de comienzos del nuevo siglo. En efecto, desde la academia se reconoce ampliamente un giro en el proceso de integración regional a comienzos de la década de 2000, que tiene su origen en 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). En el caso del MERCOSUR, ello se manifestó en el pasaje de un modelo de regionalismo abierto hacia un modelo de integración que ha recibido diferentes nombres pero que aquí denominaremos regionalismo post. Si bien diferentes autores y autoras han definido esta nueva etapa poniendo el énfasis en alguna de las características de los procesos regionales (Briceño, 2011; Riggirozzi & Tussie, 2012; Sanahuja, 2008; Tussie, Botto, & Delich, 2004; Vazquez, 2011)<sup>6</sup>, en general coinciden en señalar una serie de características: 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 y fomentando diversos procesos vinculados con ellas al interior de los países de la región; 4) un nuevo papel de los Estados, 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. La instalación de la REAF es sin duda parte de este proceso y todos los elementos mencionados pueden verse en mayor o menor medida reflejados en este nuevo espacio.

Desde su creación, entonces, se han destacado diferentes aspectos y dimensiones de la REAF por ser novedosas y/o por promover innovaciones en diversas áreas. Así como el proceso que llevó a su instalación fue novedoso por la participación de diferentes actores y actoras, en su devenir se han destacado las particularidades de diversos aspectos que hacen tanto a sus características como a su funcionamiento y su agenda.

En primer lugar, se ha destacado que su instalación en el ámbito regional promovió la institucionalización de espacios para el diseño de políticas públicas para la agricultura familiar en las arenas nacionales y subnacionales en aquellos países que aún no contaban con ellas. Como se mencionó, mientras Brasil disponía de un espacio propio para la agricultura familiar desde comienzos de la década de 1990 (el Ministerio de Desarrollo Agrario, MDA), tanto en Argentina como en Uruguay este tipo de espacios se crean con posterioridad a la instalación de la REAF, reconociendo en la región una influencia importante para ello (Alvarenga Benitez, 2016; González, 2012; Grisa & Niederle, 2019; Patrouilleau, Alonso, & Taraborrelli, 2018). De esta forma, la REAF contribuyó a igualar de alguna forma procesos nacionales que se encontraban en distintas etapas de desarrollo. En este sentido, se destaca cómo la REAF también inspiró la creación de espacios similares

en el marco de otros procesos de integración, como por ejemplo la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC).

En línea con ello, también se ha profundizado en el análisis de algunos aspectos de la agenda de la REAF, que de igual forma se reconoce como innovadora (Apablaza, 2019; Castiñeira, 2019; Grisa & Niederle, 2019; Guimarães Ferreira, Laisner, & Kato Lima, 2015; Niederle, 2017; Vigo Amarilla, 2017). En efecto, muchos de los tópicos que integran la agenda de la reunión nunca habían sido abordados a nivel nacional en algunos de los países de la región, mientras que otros son analizados desde nuevas perspectivas. De esta forma, se ha identificado cómo el proceso de elaboración de políticas públicas nacionales se enriqueció a partir de las discusiones, debates, resoluciones y políticas diseñadas y adoptadas en el bloque regional.

En términos de lugar que ocupa la REAF en el proceso de integración regional, los principales elementos que se destacan se vinculan con la inclusión de nuevas temáticas que incorporan una perspectiva social al proceso de integración de forma complementaria a la agenda económico-comercial que predominó en el bloque desde el momento de su creación. De la mano con ello, también se resalta la participación y el renovado protagonismo de (nuevas) agencias del Estado en el proceso (Caetano, 2011; Gomensoro, Vieira Martins, & Albuquerque, 2011; Luna Pont, 2016; Vazquez & Perrotta, 2013). Sin embargo, el punto más novedoso de la reunión en lo que respecta al MERCOSUR y las características de su estructura institucional es el último punto que los autores y autoras especializadas reconocen como uno de los cambios que se manifiestan en el bloque en el marco del regionalismo post: la promoción de la participación de actoras y actoras sociales.

Así, desde diversos espacios técnicos y políticos, la REAF ha sido reconocida como un importante espacio de diálogo político, donde se encuentran y discuten las posiciones de las y los actores sociales y gubernamentales de los países de la región para acordar los lineamientos de las políticas públicas para el sector (FIDAMercosur, 2015; Marquez & Ramos, 2012; Ramos, 2010; REAF, 2006, 2010). Desde la academia, por su parte, también se ha señalado a la REAF como un espacio importante en este sentido, donde los y las actoras sociales tienen una participación activa, destacando cómo estas dinámicas resultaban ajenas a la lógica imperante en el MERCOSUR. Así, se han descrito los mecanismos diseñados para la participación de estos actores y actoras (Gomensoro et al., 2011; González, 2016a; Gorosito & Alvariza, 2017; Luna Pont, 2016). También se han analizado algunas de las organizaciones que han formado parte de la REAF, indagando en sus motivaciones para participar de la reunión o en sus posicionamientos acerca del MERCOSUR en general y de la REAF en particular (Guimarães Ferreira, 2019; Riella, 2002). Sin embargo, un estudio más detallado acerca de las implicancias de la participación de las y los actores sociales en este proceso permanece pendiente.

Con el objetivo de realizar aportes en este sentido, el presente trabajo indaga en la participación de actoras y actores sociales de la agricultura familiar en la REAF para rastrear las implicancias que esta intervención adquiere en lo que reconocemos como una nueva estructura regional de oportunidad política (EROP). Las preguntas que orientan esta indagación giran en torno de cuáles son las características que ha asumido esa participación, qué prácticas han desarrollado las y los actores sociales en el marco de la reunión y qué implicancia ha tenido el tránsito o la participación en el ámbito regional tanto para la REAF como para las organizaciones participantes. De esta forma, este trabajo busca mostrar cómo al

tiempo que la participación de actores y actoras sociales impactó en la REAF (en su devenir, en su agenda), esta participación impactó también, en cierta medida, en la modificación de las propias organizaciones.

En términos metodológicos, se recurre a a) investigación documental a través del análisis de las actas de las reuniones y otros documentos de la REAF, b) entrevistas semiestructuradas a actoras y actores clave que han participado de la REAF: funcionarios, funcionarias, técnicos y técnicas de los Estados Parte, expertos y expertas en las temáticas que se abordan la reunión y miembros de las organizaciones, y c) instancias de observación participante que se han llevado adelante tanto en reuniones preparatorias y decisorias de la REAF como en diferentes instancias regionales. El campo analizado se compone de 20 entrevistas semiestructuradas a actores y actoras clave de los cuatro países del MERCOSUR; la totalidad de las actas y anexos de las reuniones de la REAF; 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<sup>7</sup>. 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. Cabe señalar que parte del trabajo de campo analizado para este artículo se basa en el trabajo de tesis de la autora (González, 2018).

## 2 LA REGIÓN COMO MARCO DE ACCIÓN PARA ACTORAS Y ACTORES SOCIALES<sup>8</sup>

El análisis de la participación de las y los actores sociales en el proceso de construcción de la región exige detenerse en sus características, en sus posturas frente a la integración regional y en las estrategias que diseñan para vincularse con estos espacios. Si bien aquí no nos vamos a detener en las motivaciones de las diferentes organizaciones del sector para participar o no de la construcción de la REAF<sup>9</sup>, sí interesa reflexionar acerca de las motivaciones que llevan a las organizaciones sociales a pensar(se) en el ámbito transnacional y buscar actuar en él.

Desde mediados del siglo XX, la importancia del espacio extra-nacional (global y regional) creció significativamente tanto en escala como profundidad para los Estados y sus ciudadanos (Jelin, 2003b). Hacia finales del siglo, 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. Ello acarrió, sin duda, una reconfiguración de las actoras y actores colectivos, que se enfrentaban a un escenario donde muchas de las decisiones sobre aspectos sensibles de la vida de los pueblos, que impactaban directamente sobre el ámbito nacional, eran (son) tomadas en el espacio extra-

<sup>7</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre los años 2014 y 2018, mientras que las diferentes instancias de observación participante fueron realizadas entre los años 2011 y 2018.

<sup>8</sup> Versiones previas de los argumentos esbozados en esta sección son presentadas en González (2016a, 2018).

<sup>9</sup> Como se mencionó, dos buenos trabajos que abordan este problema son los de Alberto Riella (2002), que se enfoca en el período previo a la constitución de la REAF, y Guilherme Guimarães Ferreira (2019), que se enfoca en el período posterior.

nacional. Espacio en el que, además, 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 actoras sociales a partir de la aparición y profundización de los espacios políticos supranacionales como ámbitos de toma de decisión. El marco interpretativo es el esquema de interpretación que permite a las y 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 procesos de integración regional (PIR), para las actoras y los actores sociales colectivos este marco se modifica al modificarse la escala de la acción (de Sousa Santos, 2000).

Así, mientras durante mucho tiempo fueron los Estados Nación quienes dieron forma a los marcos principales a los que se enfrentaban las actoras 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 actoras y estos actores pueden organizar su acción. Como señala Bidaseca (2003), los PIR se van convirtiendo en espacios de encuentro (y también desencuentro) entre actores y actoras 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 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, la enorme cantidad de actividades involucradas en las negociaciones formales del MERCOSUR 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 “¿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 esta movilización 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.

En el caso de las organizaciones de la agricultura familiar, se observa claramente que tenían mucho que perder. La instalación del modelo de los agronegocios en la región hacia la década de 1990 no impactó en la gravitación del sector en los países de la región -en especial en términos simbólicos<sup>10</sup>. Sin embargo, sí dio lugar a diversos cambios sociales y políticos, tanto en la estructura social agraria como en las formas de organización de los agricultores y agricultoras. Una de las consecuencias más importantes en términos políticos fue la modificación de los vínculos entre el sector agrícola y el Estado. Así, las organizaciones que los y las representaban se reconfiguraron en este nuevo contexto, reestructurándose, estrechando los lazos entre ellas para reducir el número de interlocutores y dar mejor respuesta a las nuevas demandas (Benencia & Flood, 2005; Giarraca & Teubal, 2006; Grzybowski, 2013; Ringuelet & Valerio, 2008) 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).

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 Riggirozzi (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). Así, esta articulación entre lo regional y lo nacional constituyó para las actoras y los actores colectivos un gran desafío.

En el caso de la agricultura familiar es visible cómo las organizaciones buscaron nuclearse con otras del mismo tipo (con demandas y públicos similares) en la región, de forma tal de generar apoyos internacionales y, en algunos casos,

---

<sup>10</sup> Como señalan Teubal y Rodríguez (2002) “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, 2002, 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, 2002).



encontrar nuevos canales de diálogo con los y las agentes gubernamentales<sup>11</sup>. 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.

La participación en el ámbito regional, entonces, depende en gran medida 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. 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 compartimentaliza 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).

La creación del MERCOSUR en 1991 tuvo un amplio impacto en las sociedades de la región. 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. 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 estructura formal, su misma creación generó una atmósfera propicia a la organización (Riella, 2002; Vazquez & Perrotta, 2013). A comienzos de los años 2000, sin embargo, este panorama se modifica, tal como se analiza en el siguiente apartado.

### **3 LA CREACIÓN DE ESTRUCTURAS REGIONALES DE OPORTUNIDAD POLÍTICA PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCOSUR**

#### **3.1 ¿Qué significa participar en procesos de integración regional?**

La participación de actoras y actores colectivos diferentes de los Estados (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

<sup>11</sup> Dos casos ilustrativos -aunque bien disímiles- son los de la CLOC-Vía Campesina y la COPROFAM.

regional (Bizzozero, 2003; Gorosito & Alvariza, 2017; 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).

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 a una particular matriz 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. 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. 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.

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. La mayoría de los esfuerzos por definir la participación social provienen del ámbito nacional. Sin embargo, existen algunos aportes desde el ámbito regional, entre los que se destacan los de Tussie y Botto (2003), Alemany y Leandro (2006), Rattón Sánchez (2007), Caetano (2009), Ventura, Rattón Sánchez, Rolim, Vazquez, Botto y Geneyro (2006) y Luna Pont (2016). Partiendo de estos aportes<sup>12</sup>, propongo que la participación social en el PIR regional del MERCOSUR puede ser definida como la acción de grupos con algún grado de organicidad y capacidad para dar seguimiento a las agendas del MERCOSUR, integrados por miembros diferentes a los y las representantes de los Estados, que intentan, de forma directa, con o sin éxito, presentar sus posiciones (necesidades, 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 (Perrotta, 2013a). 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. Esta definición se expresa de forma gráfica en la Figura N°1.

Figura N°1. La participación social en el MERCOSUR<sup>13</sup>

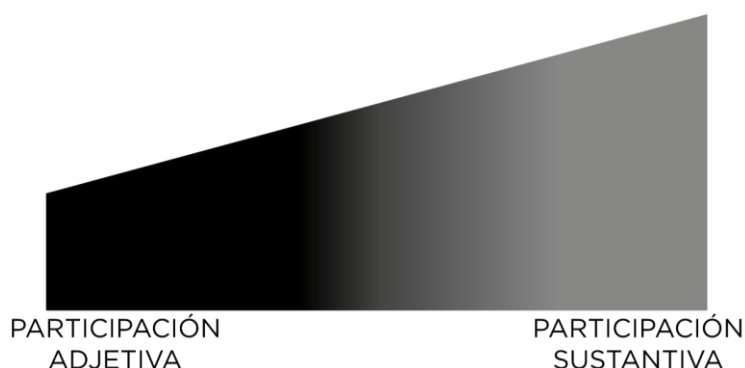


Fuente: elaboración propia

La participación puede tener diferentes objetivos, tanto para los actores y las actoras colectivas que participan como para los PIR. Desde el punto de vista de los Estados, la participación puede ser 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. Para ellos y ellas la 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. 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 (Ver Figura N°2). Sin embargo, este proceso dista de ser lineal y acumulativo. Tanto los intereses de los Estados al promover la participación como de las organizaciones al formar parte de estas instancias pueden ir variando con el tiempo, moviéndose de forma variante entre objetivos ligados a la participación sustantiva o adjetiva.

<sup>13</sup> Agradezco a Sabrina Mary por la elaboración de las figuras que ilustran este trabajo.

Figura N°2. De la participación adjetiva a la participación sustantiva: los objetivos de la participación social en el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia

Retomando los aportes de Alemany y Leandro (2006), Rattón Sánchez (2007), se considera que la participación se nutre de diferentes actividades, como la información, la consulta o el debate, entre otras; actividades que de forma aislada no constituyen verdaderas instancias o espacios de participación, pero sí lo hacen si se conforman como mecanismos articulados y permanentes (ver Figura N°3).

Figura N°3. De la información a la participación



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, una definición más acabada de quiénes pueden participar efectivamente o qué alcance tiene la participación depende de otros factores. En algunos momentos y espacios, quienes participan representan a un núcleo muy pequeño de personas, mientras 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 ciudadanas. Estas dos preguntas son las que se abordan en el apartado 4 para el caso del MERCOSUR y de la REAF.

### 3.2 La participación en el MERCOSUR: la creación de estructuras regionales de oportunidad política

Como se mencionó, la participación de actores y actoras sociales colectivas en el ámbito regional 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 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. Sin embargo, resalta este autor, resulta interesante repensarlo a la luz de los procesos transnacionales.

Se entiende por EROP a las dimensiones congruentes del entorno político (en este caso, regional<sup>14</sup>) 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)). 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 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). 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<sup>15</sup>.

Durante la primera etapa del MERCOSUR (1991-2003) fueron creadas unas pocas EROP formales, en las que, además, la participación estuvo limitada. En primer lugar, porque no todos los actores y las actoras eran convocadas a participar más allá de que sus áreas de incumbencia se vieran afectadas por el proceso. En segundo lugar, cuando existieron, estas instancias institucionales no eran decisorias sino asesoras. En tercer lugar, estas EROP eran parte de una estructura institucional caracterizada por la falta de transparencia, la debilidad en

<sup>14</sup> Si bien, siguiendo a autores como Vazquez (2006), Caetano *et al* (2009), Perrotta (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.

<sup>15</sup> El término EOP, desarrollado por Tarrow, y el proceso de reelaboración para el ámbito regional es abordado de forma más compleja en la tesis de la autora. Se sugiere recurrir a ella para profundizar en estos conceptos.

los procesos de accountability y el predominio de las lógicas nacionales, entre otros déficits (Bizzozero, 2003; Caetano et al., 2009). 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, como se mencionó previamente.

La nueva etapa de la integración (2003-2012/2013) permitió que muchas de estas EROP informales se formalizaran, en algunos casos (como en el de la agricultura familiar) a partir de la acción de los actores y actoras. Así, surgió una multiplicidad de nuevas agendas, que cristalizaron en la creación de espacios institucionales bajo diferentes formas (institutos, Reuniones Especializadas, unidades, entre otras). 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 analiza a continuación para el caso de la REAF, a su interior se establecieron nuevas dinámicas de trabajo y acción al interior del bloque regional que permitieron consolidar estos espacios de participación.

#### 4 LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES Y ACTORAS SOCIALES EN LA REAF

A través de la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) N°11/04 fue creada la REA, que realizó sus primeras dos reuniones en el mes de octubre de 2004 en la ciudad de Foz de Iguazú, Brasil. En términos institucionales, este nuevo espacio adquirió la forma de Reunión Especializada (RE). Este tipo de reuniones fueron creadas desde el momento de instalación del bloque en 1991 para dar cauce a tópicos no contemplados por los Subgrupos de Trabajo (SGT) instalados al comienzo del proceso<sup>16</sup>. De esta forma, la REAF se erigió como un espacio asesor (es decir, 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. 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. En este punto haremos foco en lo que sigue.

En términos formales, las RE son coordinadas por las autoridades nacionales (ministros y ministras o similares) de las áreas de incumbencia, pero están integradas por técnicos y técnicas 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 en forma de Secciones Nacionales. Además, las RE cuentan con la posibilidad de establecer instancias de diálogo entre los Estados y

<sup>16</sup> Si bien la Decisión Consejo Mercado Común (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).

las organizaciones de cada país ligadas a la temática sobre la que versa la reunión<sup>17</sup>. Si estas instancias tienen lugar, sin embargo, deben realizarse en el marco de la etapa preparatoria de las reuniones y no en la etapa decisoria<sup>18</sup>. 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. 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 en el plenario de la reunión. A ello se suma que las RE no cuentan con una estructura propia: son los y las 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<sup>19</sup>.

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 Grupo Mercado Común y el Consejo Mercado Común). En esta etapa también se consensuan documentos y proyectos que son llevados adelante en el ámbito doméstico de los países que integran la reunión (ver Figura N°4).

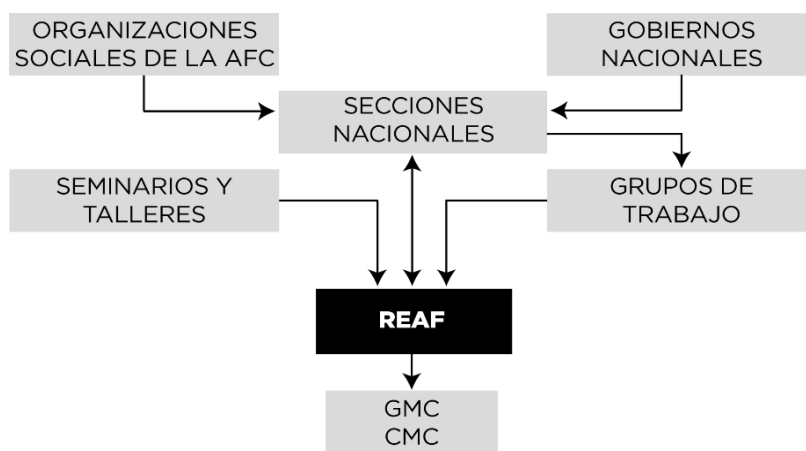
---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Ello se modifica con la implementación del Fondo para la Agricultura Familiar (FAF) (Laisner & Guimarães Ferreira, 2014)

Figura N°4. 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. Con el apoyo financiero y técnico del FIDA MERCOSUR como base, la REAF entonces desarrolló cuatro elementos que contribuyen a consolidar una dinámica particular y novedosa en el ámbito del MERCOSUR. Ellos son: 1. la existencia de una secretaría técnica; 2. la participación de representantes de los gobiernos; 3. la participación de Estados Asociados y otros actores y actoras regionales e internacionales; y 4. la participación de organizaciones del sector. Por razones de espacio y de foco del trabajo, los primeros tres elementos serán mencionados someramente, mientras que se profundizará en el cuarto elemento.

#### 1. La existencia de una secretaría técnica

La inexistencia de una burocracia propia en la mayor parte de los órganos del MERCOSUR impide dar mayor continuidad y dinamismo a las discusiones que se desarrollan en el ámbito del bloque. En el caso de la REAF, sin embargo, desde en el comienzo existió una especie de secretaría técnica permanente (que se formalizó a partir de la creación del Fondo de la Agricultura Familiar – FAF), que hizo las veces de acervo documental y dinamizó el tratamiento de su agenda. Ello ha permitido en primer lugar obtener mayor celeridad en el tratamiento de las temáticas y ha dado lugar a un abordaje más profundo de la agenda, gracias a esta continuidad que la existencia de una especie de burocracia regional permite.

#### 2. La participación de 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.



### 3. La participación de Estados Asociados y otros actores y actoras 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, con delegaciones numerosas e integradas -en particular 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. 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.

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 por ejemplo la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM) (González & Lagar, 2014) (Ver Figura N°5).

### 4. La participación de organizaciones del sector<sup>20</sup>

El principal elemento que destacar en torno a la dinámica de acción de la REAF es el rol que han tenido las OAF a su interior. El análisis de esta participación requiere hacer foco en dos componentes: 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; y el fondo de la participación, es decir, 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.

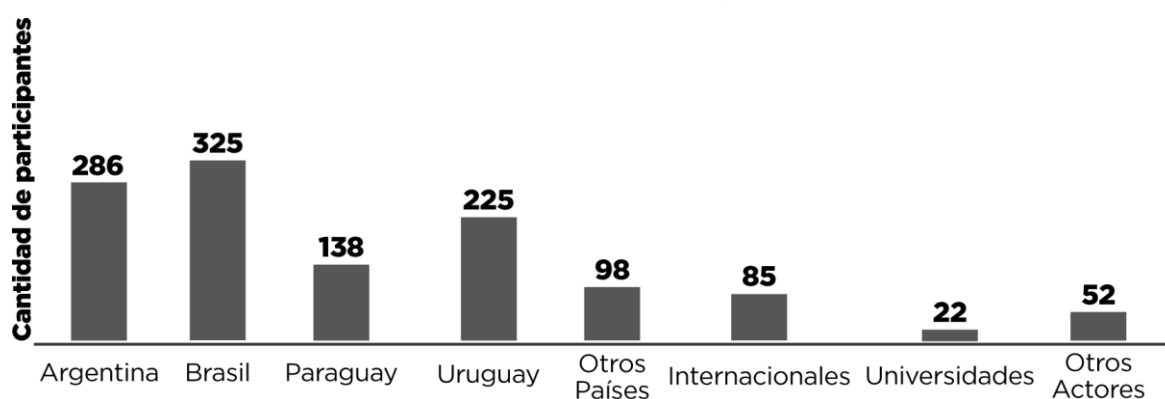
En relación con la forma de la participación, se destaca que las OAF no sólo han podido participar en las secciones nacionales o en las instancias preparatorias, sino que se han podido expresar en todas las instancias de la Reunión, incluyendo las decisorias. Si bien ello no es visible claramente en 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

<sup>20</sup> En esta sección se presentan extractos de entrevistas realizadas en el marco de la tesis de la autora, que se codifican de la siguiente manera: 1) GAF: representantes de los gobiernos que participan de la REAF; 2) ExAF: expertos y expertas en cuestiones vinculadas con la agricultura familiar en la región que realizaron consultorías para la REAF; 3) OAF: Representantes de las organizaciones de la Agricultura Familiar que participan de la REAF. Más información respecto de las entrevistas realizadas (actoras y actores entrevistados, pauta de entrevistas, etc.), puede consultarse en la tesis de la autora.

reuniones plenarias como parte de las Secciones Nacionales<sup>21</sup>. A continuación, se presenta una serie de datos que sustentan esta afirmación.

Entre el año 2004 y 2012<sup>22</sup> 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 y otros Estados de la región<sup>23</sup>, 85 por organismos internacionales<sup>24</sup>, 22 por universidades de la región y 52 por otras instituciones (como organismos regionales u ONGs del sector). Esos números (a excepción de los que se indican en la Figura N°5 como organismos internacionales, universidades y otros) consideran a cada Sección Nacional, integrada tanto por actores y actoras gubernamentales como por representantes de las OAF.

Figura N°5. Cantidad de participantes por país o espacio en la REAF (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF.

En la Figura N°6 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 2012<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> 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.

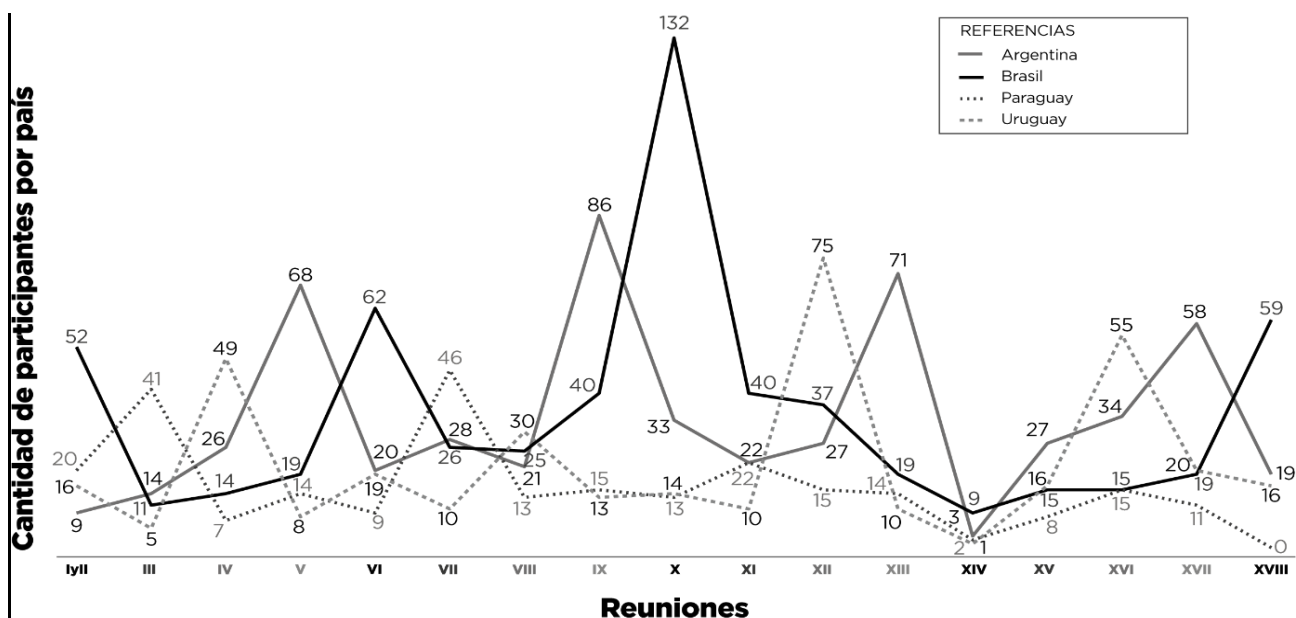
<sup>22</sup> En lo que sigue, los gráficos que se presentan y que analizan alguna cuestión referida a los Estados Parte del MERCOSUR incluyen solo el período 2004-2012. Ello se debe a que, a partir del año 2012 se producen modificaciones importantes y procesos complejos en torno de los Estados que conforman el bloque.

<sup>23</sup> Los Estados que participaron de la reunión en estos años son: Chile, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Haití y Cuba.

<sup>24</sup> FIDA, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Consejo Agropecuario del Sur (CAS), Southern African Development Community (SADC), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), MERCOSUR.

<sup>25</sup> Es importante notar que las figuras N°5, N°7 y N°8 contabilizan a las personas que participaron entre 2004 y 2012 de al menos una de las reuniones de la REAF. Las figuras N°6 y N°9 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 las diferentes figuras no coincide entre sí. Más adelante se vuelve sobre esta diferencia.

Figura N°6. Participantes por sección nacional de los Estados Parte del MERCOSUR en la REAF (2004-2012)



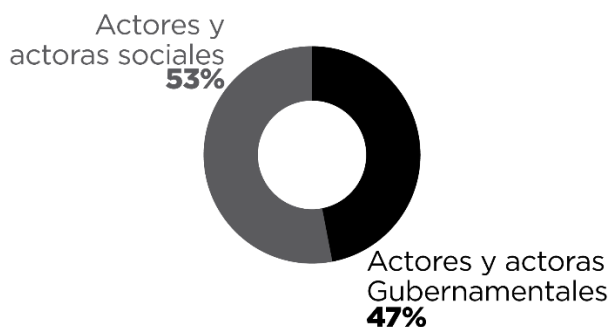
Nota 1: en el año 2012 Paraguay fue suspendido del bloque. Es por ello que la participación de este país en la Reunión XVIII es cero.

Nota 2: Los diferentes colores en el eje horizontal (reuniones) indican en qué país fueron realizados los encuentros. Así, las reuniones I y II se realizaron en Brasil; la III en Paraguay, la IV en Uruguay y la V en Argentina.

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 (Ver Figura N°7).

Figura N°7. Porcentaje de participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación (2004-2012)

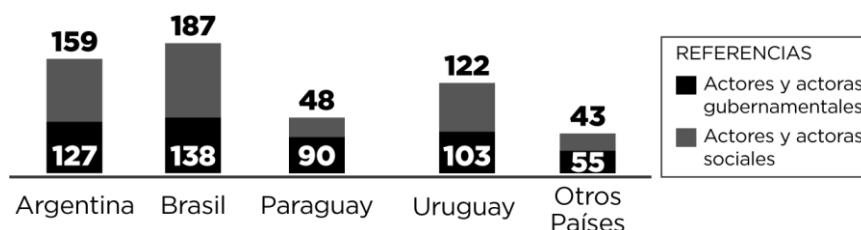


Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF

Si se analizan los datos por país, se observa que en todos ellos (a excepción de Paraguay y de los Estados Asociados y otros países) se dan relaciones similares, es

decir, en el conjunto de las reuniones ha participado una mayor cantidad de representantes de las OAF que de los gobiernos (ver Figura N°8).

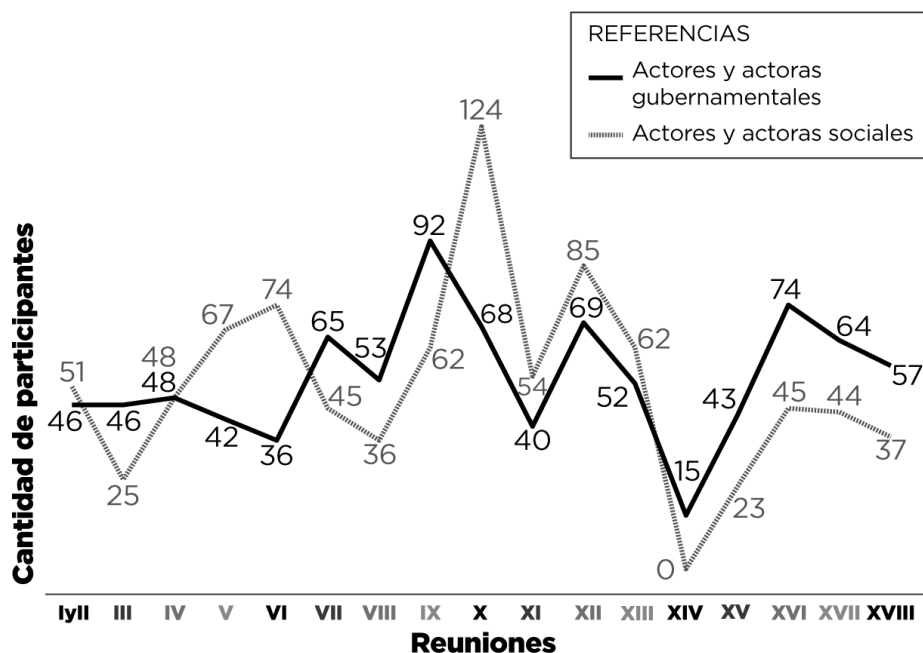
Figura N°8. Conformación de las secciones nacionales de los Estados participantes de la REAF (2004-2012)



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 en la Figura N°9:

Figura N°9. Participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación (2004-2012)



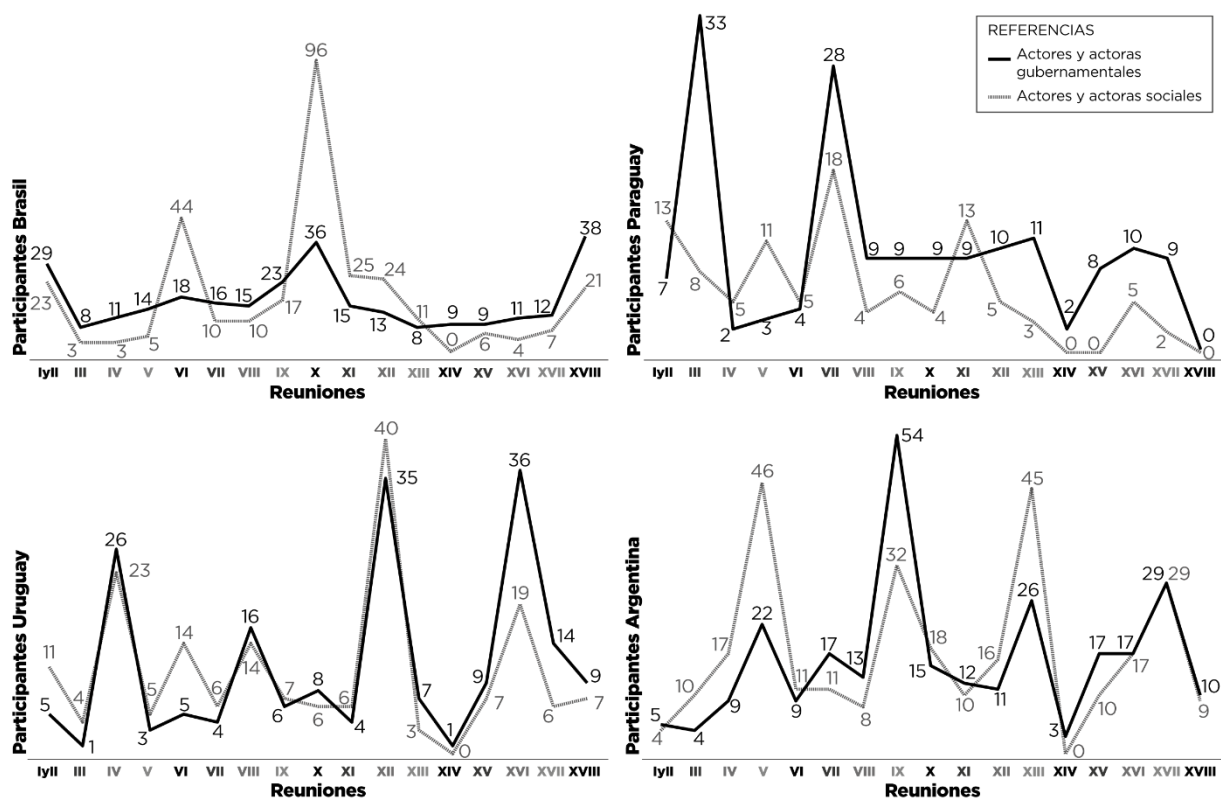
Nota 1: en el año 2012 Paraguay fue suspendido del bloque. Es por ello que la participación de este país en la Reunión XVIII es cero.

Nota 2: Los diferentes colores en el eje horizontal (reuniones) indican en qué país fueron realizados los encuentros. Así, las reuniones I y II se realizaron en Brasil; la III en Paraguay, la IV en Uruguay y la V en Argentina.

Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF.

Asimismo, la Figuras N°10 presenta la cantidad de participantes por los gobiernos y por las OAF, por reunión y por país.

Figura N°10. Participantes de los Estados Parte en la REAF por espacio de representación y país (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 diferentes colores en el eje horizontal (reuniones) indican en qué país fueron realizados los encuentros. Así, las reuniones I y II se realizaron en Brasil; la III en Paraguay, la IV en Uruguay y la V en Argentina.

Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF.

A partir de los datos presentados en las Figuras hasta aquí colocadas, 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) (en especial ver Figuras N°6, N°9 y N°10). Ello en parte se explica por la densidad de la agenda, ya que no son los mismos actores y actoras (sociales y gubernamentales) quienes debaten en torno de cada temática. En primer lugar, porque la participación se suele vincular al área de expertise de cada actor o actora. En este sentido, en la lectura de las actas se observa que en todos los países se cuenta con representantes que han participado de una sola reunión, siendo convocados como parte de la Sección Nacional para aportar su conocimiento especializado en una determinada área. En segundo lugar, porque 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. 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, como se aborda más adelante.

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 (ver Figuras N°9 y N°10). Esto se vincula en mayor medida con el interés de los Estados por garantizar la participación 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.

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), si bien es innegable que esta rotación ha existido.

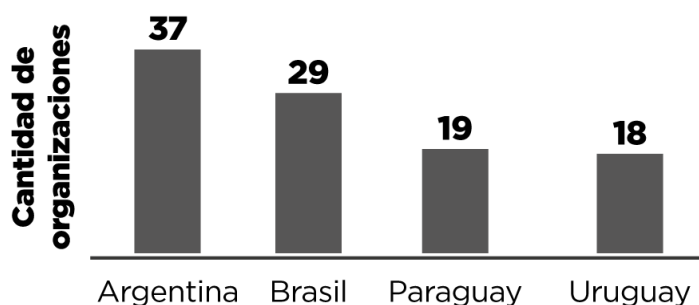
Para el caso de las OAF también se observa continuidad en la participación no sólo de las mismas organizaciones (que en general han participado de la mayoría de las reuniones de la REAF) sino, además, de las mismas personas dentro de cada organización. Además de observarse en las actas y otras fuentes, 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. 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 en los que ha existido 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 (que tienen mayor recambio) acerca de las discusiones sino garantizar una continuidad en los debates, que son largos y pueden atravesar numerosas reuniones.

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. Esta multiplicidad de organizaciones participantes (tanto al interior de cada Estado como cuando realizamos comparaciones inter-países) presentan notorias diferencias entre sí, que se vinculan tanto a los recursos materiales como organizativos con que cuenta cada organización. Es punto se aborda más adelante.

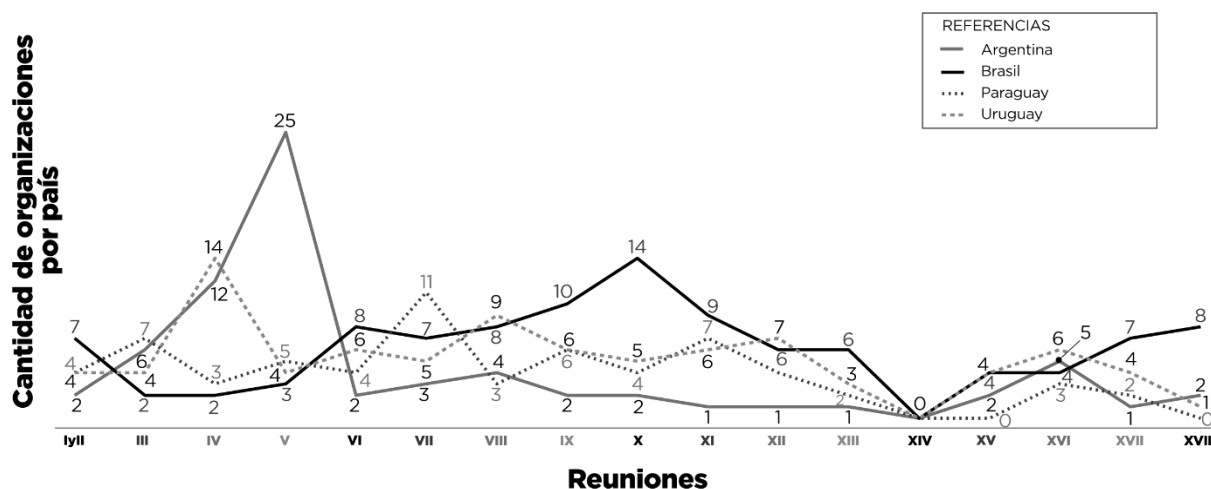
Figura N°11. Organizaciones participantes de la REAF por Estado Parte (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF.

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 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 (Ver Figuras N°11 y N°12). 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.

Figura N°12. Organizaciones participantes de la REAF por reunión (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 diferentes colores en el eje horizontal (reuniones) indican en qué país fueron realizados los encuentros. Así, las reuniones I y II se realizaron en Brasil; la III en Paraguay, la IV en Uruguay y la V en Argentina.

Fuente: elaboración propia en base a actas de la REAF.

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 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.

Es importante señalar aquí, sin embargo, que son los propios Estados los que convocan a las organizaciones para que asistan a las reuniones de la REAF (tanto nacionales como regionales), más allá de cuál sea la fuente de financiamiento de esa participación. 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 en general 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). A partir de las entrevistas realizadas, no obstante, se advierte que en los diferentes países y momentos esta convocatoria fue más o menos amplia, convocándose a la mayor parte de las OAF de cada país, incluyendo en muchas oportunidades aquellas con las que los Estados no tenían un vínculo estrecho (Ver Figura N°11). El caso más paradigmático en este sentido resulta el de Argentina, que registra la participación de representantes de organizaciones con las que el gobierno entró en conflicto a partir del año 2008. Otro ejemplo relevante (pero en cierto sentido, inverso) es el caso de Brasil: en las entrevistas pudo recogerse que



algunas organizaciones fueron invitadas en diversas ocasiones a formar parte de la REAF, pero rechazaron esta invitación, en parte, por no acordar con el espacio.

En todas las figuras 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 sino 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 las figuras presentadas (en especial en las Figuras N°6, N°9, N°10 y N°11) 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. De las entrevistas realizadas se observa que esto se relaciona en gran medida con la cantidad de financiamiento disponible para solventar esta participación.

El segundo punto en el que se requiere focalizar en lo que hemos denominado el fondo de la participación. 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. Así lo expresan las y los entrevistados:

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 regional 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 e incrementa la transparencia de las decisiones tomadas. En parte, el primer y el segundo punto puede rastrearse en las actas de la reunión, ya que una práctica habitual en el ámbito de la REAF fue la generación

de un espacio propio para el diálogo entre las organizaciones previo al funcionamiento de las instancias preparatorias. En ellas, las OAF de los diferentes países podía encontrarse, discutir y acordar los puntos de vista a llevar a la reunión regional. Si bien estas discusiones solían plasmarse en documentos con las posiciones acordadas, estos documentos no están disponibles para todas las reuniones (en especial cuando nos referimos a los primeros años de funcionamiento de la REAF). Con esta excepción parcial del primer y del segundo punto, estos tres elementos no son del todo visibles en las actas de las reuniones. Sin embargo, aparecen claramente en las entrevistas realizadas:

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 todos los temas que venían, lo que la mayoría de las organizaciones necesitaban eran como 50. Entonces empezamos a priorizar. (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 están 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; 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).

Estas disparidades se vinculan también en parte con las y los sujetos a los que las diferentes organizaciones representan. Pero en particular, lo que interesa en este caso es que se expresan claramente en diferentes prácticas, formas de acción y capacidad de incidencia sobre las agendas, que se relacionan con las trayectorias de estas diferentes organizaciones en las arenas nacionales y que tienen su correlato en el ámbito regional.

En este sentido resulta interesante resaltar que, en muchos casos, para las y 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. Así, por un lado, implica muchas veces un costo económico que debe solventar cada productor o productora. 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. De esta forma es expresado en las entrevistas:

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 a la que se hizo referencia ut supra 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 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. 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, tanto en lo que respecta a las posibilidades como a las limitaciones. 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.

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 (REAF, 2010). 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”.

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 con 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. 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 (...) 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 (Entrevista a ExAF1)

Este diálogo entre las organizaciones permite no sólo fijar posiciones comunes sino primordialmente comprender de forma diferentes las realidades problemáticas propias y plantear nuevas respuestas para abordarlas:

(La REAF es) un espacio de participación que a nosotros nos sirve porque tenemos no solamente vínculos entre todas las provincias argentinas (...) 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. 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 (...) Me parece que es más importante el impacto que tuvo adentro del territorio que afuera. (Entrevista a OAF2)

Es más importante de lo que se percibe ese espacio (...) 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. (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) (...) Ese fue un logro espectacular, oficializar el diálogo con voz y voto en el espacio con el gobierno. (Entrevistas OAF7)

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 actoras 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.

## 5 CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo buscó profundizar en la participación de actoras y actores sociales de la agricultura familiar en la REAF para rastrear las implicancias que ésta adquiere en lo que reconocemos como una nueva estructura regional de oportunidad política (EROP). Las preguntas que orientaron esta indagación giraron en torno de cuáles son las características que ha asumido esa participación, qué prácticas han desarrollado las y los actores sociales en el marco de la reunión y qué implicancia ha tenido el tránsito o la participación en el ámbito regional tanto para la REAF como para las organizaciones participantes.

A partir de la información recolectada y expuesta es posible señalar que la instalación del MERCOSUR les permitió a los actores sociales pensarse regionalmente y encontrar una nueva arena de acción política frente a los cambios que había tenido lugar en las arenas nacionales y, específicamente, en su relación con los Estados. De esta forma, la creación de la REAF significó la habilitación de una nueva EROP donde las y los actores sociales pudieron poner en juego el nuevo marco de acción que se abrió para ellos. 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 recorridos, intereses, ideas y saberes diversos, que debían poner en juego para dar valor al nuevo espacio creado.

Tanto la presencia y el accionar del Estado y como el de las OAF fueron centrales para la construcción de la REAF con las características particulares que expresa. Así, se construyó un espacio que se distingue por el siguiente conjunto de elementos en lo que respecta específicamente a las dinámicas de participación:

- 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.

Como se intentó mostrar en este trabajo, una de las principales innovaciones de la REAF en el marco del MERCOSUR fue su particular dinámica de trabajo, que se asocia más específicamente con la participación amplia de actores y actoras sociales en su seno.

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. 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.

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 y por sostenerla en el tiempo.

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 o a lo económico y 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 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 mecanismos 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, sus conflictos y divergencias 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 no oculta los límites y desafíos de la reunión. Sin embargo, la principal conclusión a la que se arriba es que la REAF ha logrado empoderarse en tanto una nueva EROP formal. 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 lo acaecido sino, en especial, para el devenir del sector en el marco de su disputa con el modelo de los agronegocios.

---

## From farm to region: the participation of family farming organizations in the REAF

### ABSTRACT

Since its creation, different aspects and dimensions of the MERCOSUR Specialized Meeting on Family Farming (REAF), have been highlighted as being novel and/or as promoting innovations in various areas, focusing on the national arenas of MERCOSUR States. The most novel point regarding to the regional integration process and its institutional structure is the participation of social actors in the decision-making process. However, a more detailed study of the implications of this participation. With the aim of making contributions in this regard, this paper investigates the inclusion of family farming organizations in the REAF in order to trace the footprints left by participation in what we recognize as a new regional structure of political opportunity. In this way, it seeks to show how the participation of social actors affected the evolution of the REAF, and also contributed to modify the organizations themselves. In methodological terms, we use documentary research, interviews of key actors, and participating observation, analyzed through informed interpretation, content and critical discourse analysis.

**KEY WORDS:** MERCOSUR; family farming; framework; structure of political participation; social participation.

## REFERÊNCIAS

- Alemaný, C., & Leandro, B. (2006). Analisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- ALOP. (2009). El MERCOSUR ciudadano. Retos para una nueva institucionalidad. Montevideo.
- Alvarenga Benitez, R. (2016). Campesinado y la agricultura familiar en Paraguay: análisis de la REAF como mediadora del concepto de agricultura familiar. Universidad Latinoamericana.
- Apablaza, G. (2019). Agricultura Familiar en el MERCOSUR: las acciones de la REAF en Argentina y Brasil. Universidad Latinoamericana.
- 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.
- 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.
- 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 Belgrado.
- 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.

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.

Castiñeira, M. (2019). Actuaciones del GT facilitación de comercio de la REAF MERCOSUR para el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina en Paraguay. Universidad Latinoamericana.

Castro Vázquez, O. (2010). Rebatiendo lo que otros dicen del lenguaje no sexista. Ciudad de Mujeres, 1–9.

Cavarozi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, (74).

de Sousa Santos, B. (2000). Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Bilbao: Desclée de Brouwer.

FIDAMercosur. (2015). De la visión a la acción.

Galperín, K. (2018, junio 28). El idioma es también un reflejo de los cambios sociales. La Nación.

Garretón, M. A. (2006). La transformación de la acción colectiva en América Latina. Revista de la CEPAL, 76.

Genuïnes. (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., & 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. (2012). 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. (2016a). 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. (2016b). Las organizaciones de la agricultura familiar y su participación e influencia en el proceso de integración regional del MERCOSUR. En Pre-Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU) - “La sociología rural en la encrucijada: vigencia de la cuestión agraria, actores sociales y modelos de desarrollo en la región”. Santiago del Estero.

González, L. (2016c). Una sola agricultura familiar mercosureña. Definición y características del sector en la región. Buenos Aires.

González, L. (2018). 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). Universidad de San Martín (UNSAM). Recuperado de <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/5377>

González, L. (2019). La agricultura familiar en el Mercosur: actualidad de una agenda en tensión. En M. Vazquez (Ed.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 347–365). Buenos Aires: CICCUS.

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.

Gorosito, M. M., & Alvariza, R. (2017). *La participación social en el MERCOSUR del Siglo XXI. Legitimidad social en los procesos de integración*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de amora.

Grandi, J., & Bizzozero, L. (1998). *Hacia una sociedad civil del MERCOSUR*. *Política Exterior*, 12(62), 103–117.

Grisa, C., & Niederle, P. (2019). *Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul*. *Dados*, 62(2).

Grzybowski, C. (2013). *Movimentos populares rurais 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. (2019). *As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 04(03), 196–218.

Guimarães Ferreira, G. A., Laisner, R., & Kato Lima, V. (2015). *REGIONALISMO E DESENVOLVIMENTO: A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL (REAF)*. *Revista Videre*, 7(14).

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.

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.

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.

Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Laisner, R., & Guimarães Ferreira, G. A. (2014). Políticas públicas de desenvolvimento no Mercosul: a reunião especializada sobre agricultura familiar e o Fundo da Agricultura Familiar. *Bahía Análise e Dados*, 24(3), 587–599.

Luna Pont, M. (2016). *Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR*. Montevideo: UPS-MERCOSUR.

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*.

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.

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>

Niederle, P. (2017). A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. *Novos Cadernos NAEA*, 20(1), 67–94.

Patrouilleau, M. M., Alonso, I., & Taraborrelli, D. S. (2018). La trayectoria de la “agricultura familiar” en la agenda agroalimentaria Argentina y las rigideces de la política nacional. *Raíces: Revista De Ciências Sociais E Econômicas*, 38(1), 22–35.

Pereira da Silva, F. (2012). Integração democrática em 3D. Densidades. Revista de Integración Regional Suramericana, (9).

Perrotta, D, González, L., Porcelli, E., & Mary, S. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo. El MERCOSUR como receptor. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionales, 3(1).

Perrotta, Daniela. (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, Daniela. (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, Daniela, & Porcelli, E. (2019). El regionalismo es lo que la academia hace de él. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 28(1), 183–218.

Ramos, Á. (2010). Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR). Constitución, Funcionamiento, Resultados. Brasilia.

Rattón Sánchez, M. (2007). É possível pensar em sociedade civil no MERCOSURL? 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).

Riggirozzi, Pía. (2014). Regionalism and Health Policy in South America: tackling germs, brokering norms and contesting power.



Riggizori, Pia, & Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggizori & 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).

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.

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. Vázquez (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.

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.

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.

Stedile, J. P. (2013). A questão agrária no Brasil. A classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. *Série Estudos Rurais*. Sao Paulo: Expressao Popular.

Tanaka, M. (1995). La participación política de los sectores populares en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(3).

Teubal, M., & Rodriguez, J. (2002). *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*. Buenos Aires: La Colmena.

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.

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. (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. (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.

Vigo Amarilla, G. A. (2017). Potencialidades y desafíos del Curso de Formación para Jóvenes Rurales de la REAFMERCOSUR: Reflexiones desde la perspectiva de la construcción de conocimiento. UNILA.

**Recebido:** 09 out. 2020.

**Aprovado:** 10 nov. 2020.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v9n5.13516

**Como citar:** GONZÁLEZ, L. Del predio a la región: la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF. *R. bras. Planej. Desenv.*, Curitiba, v. 9, n. 5, p.799-840, Edição Especial Agricultura Familiar no Mercosul, dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Leticia González

Obispo San Alberto N°2933, Depto 4, C1419 FFG

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

