



La Agricultura Familiar y el MERCOSUR

Arquitectura institucional para la integración regional

Por Federico Navamuel ¹

Resumen:

Actualmente la agricultura familiar es una de las prioridades en la agenda regional. Tomó mayor relevancia desde el posicionamiento de este sector como el responsable de la Seguridad Alimentaria de los pueblos sudamericanos (impulsado por el Programa Hambre Cero en Brasil), al ser el mayor productor de alimento de consumo masivo. Esto se reflejó en la creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), en el ámbito del MERCOSUR como órgano de discusión e integración política del sector.

Palabras claves: REAF, agricultura familiar, MERCOSUR, seguridad alimentaria, integración política

Abstract:

Currently family farming is one of the priorities on the regional agenda. Took more important since the positioning of this sector as the head of the Food Security South American peoples (driven by the Zero Hunger Program in Brazil), being the largest producer of food for mass consumption. This was reflected in the creation of the Specialized Meeting on Family Agriculture (REAF) in MERCOSUR as an organ of discussion and political integration of the sector.

Key words: REAF, Family farming, MERCOSUR, Food Security, Political integration

¹ Abogado (UNLP), diploma en Desarrollo Local y Economía Social (FLACSO). Especializado en Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Representante de la delegación Argentina ante la REAF - MERCOSUR. Correo electrónico: fedenavamuel@gmail.com



Aunque quizá para algunos parezca novedoso, no voy a decir nada nuevo. La Agricultura Familiar es el concepto moderno de campesinado. Pero se ha tenido que autorebautizar por un concepto más contemporáneo y cercano a lo que hoy es aceptado en el medio social. Digo, que siempre, desde los tiempos más remotos, existió la población rural en Argentina y en Latinoamérica. Somos un continente rural, las ciudades se pierden en nuestra geografía como estrellas en el cielo. En nuestro país, lamentablemente los campesinos (o agricultores familiares), han sido arrasados por las políticas públicas dedicadas, desde el comienzo, a convertirnos en el granero del mundo, un país chato productor de materia prima, basado en el monocultivo. Sin embargo, después de más de doscientos años como Nación, los campesinos siguen ahí, firmes, esperando el reconocimiento por ser los productores de los alimentos de consumo masivo y popular, los más importantes para la dieta diaria: carne, leche, frutas y verduras. Más del 60% de los alimentos que ingerimos diariamente provienen de pequeñas explotaciones, con mano de obra familiar, con no más de dos empleados en el mejor de los casos, escasa infraestructura productiva, y producidas de formas amigables con el medio ambiente. Eso es un agricultor familiar *“una “forma de vida”(…) tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias”*². Este sector ocupa el 16% del país en términos territoriales, pero representa el 76% de las explotaciones del país.

Claro está que tanto la normativa como la legislación y las costumbres de consumo de nuestra sociedad, basada principalmente en el “supermercado”, margina al sector, impidiendo su legalidad, la comercialización de sus productos y el reconocimiento como sujeto pleno. Los

² Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar
<http://www.fonaf.com.ar>



servicios estatales de extensión y capacitación, ciencia, tecnología, educación y salud, siempre estuvieron al servicio de los agronegocios, y su consecuencia se sufrió una exclusión sin precedentes durante cientos de años. Las ciudades comenzaron a nutrirse diariamente de campesinos expulsados por la pobreza y la falta de oportunidades, engrosando un cordón periurbano (o conurbano), una especie de anillos de marginalidad extrema, compuesto por miles de personas. Actualmente más del 90% de los 40 millones de argentinos son urbanos, o sea, viven en ciudades.

Los datos a nivel regional y mundial no se diferencian mucho de los de la Argentina, y las hambrunas y la volatilidad de los precios de los alimentos logró que la alarma mundial sonara. El hambre no pudo reducirse en el mundo, gracias a un mercado de alimentos que vive al latido del mundo de las finanzas, a contrapelo de lo que marca la tendencia mundial de abastecimiento de alimentos “existen 1 500 millones de campesinos en 380 millones de parcelas; 800 millones más cultivan en las ciudades; 410 millones recolectan la cosecha oculta de nuestros bosques y sabanas; hay 190 millones de pastores y bastante más de 100 millones de campesinos pescadores. Al menos 370 millones de todos ellos pertenecen a pueblos indígenas. Juntos, esos campesinos son casi la mitad de la población mundial y cultivan al menos el 70 por ciento de los alimentos del planeta”³. Ni siquiera siendo un objetivo específico en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (ONU): “Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre”⁴.

El giro de la región hacia su fortalecimiento, de la mano de países como Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela, permitieron que estos temas comiencen de a poco, a formar parte de la agenda regional. Es entonces que los Estados comenzaron a responder con la creación de institucionalidad apta e idónea para responder a estas demandas. Brasil entendió la necesidad de dar pelea cara a cara con el hambre. Fue así que el presidente Lula casi de

³ ¿Quién nos alimentará? Preguntas sobre las crisis alimentaria y climática. Noviembre de 2009, Grupo ETC. www.etcgroup.org

⁴ Declaración de los Objetivos del Milenio: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>



inmediato a la asunción a su primera presidencia creó el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y lanzó el ambicioso plan “Hambre Cero” con el objetivo de la erradicación del hambre de Brasil. Ya lo decía el propio Lula desde el Instituto de Ciudadanía Brasileño en el año 2001, cuando se presentó por primera vez la propuesta “el eje central del Programa Hambre Cero, tiende a conjugar en la medida adecuada las llamadas políticas estructurales - orientadas a la redistribución de renta, crecimiento de la producción, creación de empleo, reforma agraria, entre otras - y las intervenciones de emergencia, muchas veces llamadas políticas compensatorias. Limitarse a estas últimas, cuando las políticas estructurales siguen generando desempleo, concentrando la renta y ampliando la pobreza - como ocurre hoy en Brasil - significa desperdiciar recursos, engañar a la sociedad y perpetuar el problema⁵. Así el MERCOSUR comenzó a hacerse eco del avance de políticas públicas en la materia, el terreno se allanó para la creación de un espacio de discusión específica en Seguridad y Soberanía Alimentaria, Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

Los agricultores familiares sintieron esta necesidad mucho antes que los Estados, ya desde el año 1993 se realizaron varias reuniones y encuentros entre organizaciones de agricultores familiares campesinos (OAF) de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, preocupados por conocer las características del proceso de integración que se inició en 1991 con el Tratado de Asunción, así como por analizar las consecuencias y alternativas de acción que tenían las organizaciones y especialmente los agricultores ante los avances del proceso⁶. Es así que luego del surgimiento de un escenario político propicio, en el año 2004, el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, en conjunto con las organizaciones de agricultores familiares y apoyada por el resto de los países del bloque, llevaron en el año 2004 al Grupo del Mercado Común (GMC), una propuesta de creación de un espacio de discusión, con la intención de incluir a la producción familiar en el proceso de integración regional por

⁵ <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/proyesp.pdf>

⁶ Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM) http://www.coprofam.org/?id_seccion=2&id_secNuestraOrg=1



medio del fortalecimiento de las políticas públicas y de la generación de renta por la facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar⁷. Finalmente, mediante la Resolución 11/04 del GMC se creó la Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar (REAF).

En otra oportunidad, si ésta existe, comentaré la incidencia de la REAF en los Estados miembros del bloque, en lo que a integración y discusión de Políticas Públicas se refiere.

Igualmente, para ilustrar con algo más de detalle el funcionamiento de la Reunión Especializada, y el concepto de Agricultura Familiar, tenemos la suerte de contar con la palabra de quien desde el 2006, integra la Secretaría Técnica de la REAF, el Dr. Viscay, más conocido como Lautaro (a quien agradecemos enormemente su colaboración), que sabe mejor que nadie qué es la REAF.

1. Presentación

Lautaro Viscay, argentino de 39 años. Realizó sus estudios de los ciclos básicos y universitarios en Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Recibido como Ingeniero Agrícola. Ha desarrollado estudios y trabajos para el sector privado y público en temas de infraestructura rural y productiva, desarrollo rural y AF. Desde el 2006 desempeña actividades en la Secretaria Técnica de la REAF.

2. ¿Qué es la Agricultura Familiar Campesina?

El término “agricultura familiar” hace referencia a un modelo de producción con rasgos económicos y sociales bien diferenciados, que se distingue de otros modelos por varios elementos, por ejemplo los relacionados con la organización de los sistemas de producción y la utilización de los recursos naturales, así como por factores de producción, la mano de obra que se utiliza, los niveles de capitalización y el acceso a los mercados. Otra característica de la agricultura familiar consiste en que en todos los casos los

⁷ Página Web oficial de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)
<http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/historico>



agricultores viven en las zonas en que trabajan y sus actividades generan un impacto en su propio desarrollo, la seguridad alimentaria, la contención social y el asentamiento de la población.

La agricultura familiar es un sistema caracterizado por la diversificación de la producción, lo que puede ocurrir en un mismo año o de un año a otro. Con este fin, los agricultores familiares organizan las actividades productivas de manera de aprovechar al máximo las capacidades existentes, adaptando su gama de producción a las características de los recursos humanos de su núcleo familiar, la preservación de los recursos naturales y la reducción de los riesgos climáticos y de mercado. La agricultura familiar contribuye a poblar armónicamente el territorio de cada región o país, a mantener una oferta variada de alimentos nutritivos y tradicionales y a proteger la biodiversidad y la diversidad cultural.

3. ¿Qué es la REAF y qué función cumple dentro del MERCOSUR?

En el año 1991 se creó el MERCOSUR por medio del Tratado de Asunción, en el que se establecían entre sus varios objetivos, “la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes”. Mediante la Resolución 11/04 del GMC de 2004 se crea la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) con los cometidos de: (i) Fortalecer las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar en el MERCOSUR. (ii) Promover y facilitar el comercio de los productos de la agricultura familiar de la región. La REAF es un órgano asesor del GMC que lleva funcionando como un comité permanente desde finales de 2004 en el marco de la arquitectura institucional del bloque regional. Se conformó así un espacio para promover el diálogo político entre los gobiernos y las organizaciones representativas de la agricultura familiar del MERCOSUR, con vistas a la armonización y el diseño de políticas diferenciadas que permitieran reducir las asimetrías que impiden a la agricultura familiar aprovechar los posibles beneficios derivados de la integración regional. La REAF asesora al GMC sobre temas específicos de su competencia.



4. ¿Qué particularidades Institucionales tiene el método y el funcionamiento de la REAF que la hace una experiencia tan particular?

Básicamente, las actividades de la REAF consisten en reuniones semestrales de las delegaciones de los países integrantes, donde se analizan y debaten los temas considerados prioritarios para el logro de los objetivos enunciados, obteniéndose como resultado, recomendaciones a los gobiernos de los países miembros.

En el lapso entre las sucesivas reuniones de la REAF, las Secciones Nacionales conformadas por representantes del sector público y de las organizaciones de productores y productoras de la AF, mantienen reuniones para profundizar cada tema de la agenda.

El espacio creado adoptó una mecánica regular de reuniones plenarias semestrales acompañando cada presidencia Pro t mpore del Mercosur; y a nivel de cada país se constituyeron Secciones Nacionales. Tanto las Plenarias regionales como el trabajo de las Secciones Nacionales construían su actividad de acuerdo a las pautas acodadas entre los gobiernos y las organizaciones representativas. Entre las motivaciones iniciales para que existiera y fuera reconocida una Reunión Especializada, figuraba la armonización y el diseño de políticas diferenciadas para reducir las asimetrías que impiden que la agricultura familiar aproveche los beneficios de la integración regional.

Ya en sus comienzos el diseño y método de trabajo permitirá centrarse en el diálogo productivo entre los actores para cumplir con la función de órgano asesor del Mercosur. Su diseño permitió construir un andamiaje conectado entre las instancias regionales de encuentro y los diálogos nacionales:

a. Sesiones plenarias de la REAF, con participación de Delegados de los Gobiernos y de las Organizaciones Sociales; conforman la delegación oficial de cada Estado Parte y asociado al Mercosur, se desarrollan en los países que son presidencia Pro-tempore.



b. Secciones Nacionales (SN), en cada Estado Parte y asociado al Mercosur, en las cuales se reúnen los representantes de los gobiernos y las organizaciones sociales, las veces que se considere necesario, durante el semestre, para el tratamiento de la Agenda REAF y a su vez tratar el diálogo político nacional.

c. En la REAF existen los Grupos Temáticos (GTs) integrados por delegados de los gobiernos y de las organizaciones sociales, abordan temas de la agenda especializada, procurando arribar a recomendaciones y/o el diseño de instrumentos concretos de política pública.

d. Secretaria Técnica de la REAF (ST), apoya los Coordinadores Nacionales, facilitando el dialogo y aportando en lo metodológico, programando la agenda y el seguimiento de las producciones de los Grupos Temáticos, apoyando a cada Presidencia Pro-tempore en la realización de la Reunión Plenaria de la REAF.

Los productos de las reuniones de trabajo se expresan en forma de Recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC). Las Recomendaciones se inscriben dentro de las categorías generales que se indican a continuación: a) Políticas Fundiarias, Concentración y Acceso a la Tierra; b) Instrumentos de Financiamiento; c) Seguro Agrícola, y d) Asociaciones, etc.

5. ¿Cuál es la función de la Secretaría Técnica?

Asistir técnicamente a la REAF, los gobiernos en sus presidencias pro tómpore y llevar adelante los encaminamientos de la agenda regional.

6. A partir de la declaración de Naciones Unidas del año 2014 como el año de la Agricultura Familiar⁸ ¿Qué esperás que esto signifique para la REAF?

Es muy importante a nivel global este reconocimiento para la AF, en la REAF tenemos como prioridad el acompañamiento de las actividades

⁸ Resolución aprobada por la Asamblea General, N° 66/222: Año Internacional de la Agricultura Familiar, 2014.

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/222>



programas para al AIAF 2014. La REAF tiene mucho para aportar sobre el proceso de reconocimiento y visualización del sector en la región.

8. ¿Crees que la REAF incide positivamente en la integración de Políticas Públicas en el Bloque?

Claro, es indudable que los diálogos nacionales (Secciones Nacionales), los diálogos regionales (REAF) han permitido mejoras en la institucionalidad de nuestros países, en cada uno de los estados miembros, de aperturas fiscales con presupuestos sostenidos en el tiempo destinados al apoyo del sector, los registros de la AF, en políticas para la juventud rural, en el acceso diferencial de instrumentos para las mujeres rurales, en materia de políticas fundiarias donde se vienen desarrollando acciones de política en Argentina, Brasil y Uruguay. Existen datos concretos y medibles en materia de incremento de cobertura de las políticas públicas. En definitiva hechos que permiten que el dialogo sobre políticas diferenciadas se traduzcan en políticas en cada uno de los países del bloque.

Bibliografía

Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar.

<http://www.fonaf.com.ar>

www.etcgroup.org

Naciones Unidas. Declaración de los Objetivos del Milenio:

<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/proyesp.pdf>

Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM)

http://www.coprofam.org/?id_seccion=2&id_secNuestraOrg=1

Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar



<http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/historico>

Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General, N° 66/222:
Año Internacional de la Agricultura Familiar, 2014.

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/222>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
(FAO) http://www.fao.org/index_es.htm

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP)

www.minagri.gob.ar