

TALLER DE BALANCE Y PROYECCIÓN DE LA REAF  
EN EL ACTUAL CONTEXTO REGIONAL,  
Y DESAFÍOS A FUTURO

# Repensando la REAF



6 y 7 de abril de 2016  
Hotel Columbia NH  
Montevideo-Uruguay

Unidad de Coordinación Regional  
Programa Fidamercosur Claeh  
Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar



# Índice

Introducción .....	3
Objetivo de este documento y del proceso que se inicia con su análisis en régimen de taller .....	5
Reseña de la actuación de la REAF y de los cambios normativos registrados en la región que pueden vincularse a su accionar .....	7
1. Actuación de la REAF como órgano asesor de los órganos ejecutivos del MERCOSUR.....	7
2. Recomendaciones de las REAF que llegaron a resoluciones o decisiones del GMC o CMC, y otros hechos destacables que fueron referencia para la actuación de las autoridades de los países .....	10
3. Síntesis sobre los resultados alcanzados y conclusiones .....	15
Las comunidades indígenas y sus organizaciones en el marco de la REAF .....	17
Principales desafíos en su funcionamiento.....	21

TALLER DE BALANCE Y PROYECCIÓN DE LA REAF EN EL ACTUAL  
CONTEXTO REGIONAL Y DESAFÍOS A FUTURO  
**REPENSANDO LA REAF**

6 y 7 de abril de 2016

Hotel Columbia NH / Montevideo-Uruguay

Unidad de Coordinación Regional

Programa Fidamercosur Claeh

Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar

# o o Introducción

Este documento de soporte al taller surge de la solicitud de los coordinadores nacionales de la REAF, con el objetivo de analizar su trayectoria y promover una reflexión que permita orientaciones políticas, priorización de la agenda, con adecuación y equilibrio en el funcionamiento de la REAF, tomando en consideración el contexto regional, los objetivos y desafíos que se presentan.

Luego de 12 años de creada la REAF, como un órgano asesor del Grupo Mercado Común del Mercosur, y luego de una exitosa trayectoria como plataforma de diálogo sobre políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, entre y dentro de los países del Mercosur, varios factores están generando en este último año cambios en el contexto, que indican como plausible y pertinente hacer una estación y un ejercicio de reflexión.

Qué orientación estratégica y que asuntos, con qué metodología y operativamente cómo deberá funcionar la REAF en los próximos años para consolidarse y seguir siendo una plataforma exitosa en términos de sus recomendaciones a gobiernos y órganos del Mercosur. Al mismo tiempo actuar como un instrumento idóneo para fortalecer el proceso de integración regional. Asegurar y reforzar la participación democrática tanto de gobiernos como de organizaciones sociales en el diálogo político y en la construcción de escenarios favorables para la agricultura familiar y en la formulación de recomendaciones sobre políticas e instrumentos, pues al fin y al cabo este es el cometido principal para el que fue creada. Propuestas de consenso entre y dentro de los países, a su vez realistas y encaminadas a la armonización

de políticas, cooperación e intercambio y facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar, identificando desde los países, a través de las secciones nacionales, qué temas de la actual agenda deben permanecer para ser consolidados y cuáles serían las nuevas líneas de políticas públicas para la agricultura familiar (nueva generación de políticas), que respondan a cabalidad a los desafíos de un contexto cambiante. Los propios resultados de la REAF como organismo de consulta del Mercosur, la ampliación geográfica de su cobertura, por la incorporación al bloque de países miembros plenos y países asociados, la aparición de la CELAC y sus definiciones políticas de priorizar el trabajo también en políticas públicas sobre agricultura familiar señalando específicamente a la experiencia de la REAF como referencia para la cooperación entre países para ALC, con una fuerte participación de las organizaciones sociales, son cambios en el contexto que necesitan de un análisis.

Se necesita análisis para evaluar cómo afecta esto al funcionamiento de la REAF y a las capacidades instaladas tanto en instituciones gubernamentales como en las organizaciones sociales, para atender esta ampliación territorial y de frentes de actuación. La exigencia de presencia y toma de posición sobre diferentes temas en múltiples ámbitos al mismo tiempo puede exigir tanto las capacidades de los actores participantes (funcionarios de gobiernos, dirigentes de las organizaciones de la agricultura familiar y Secretaría Técnica de la REAF), que termine teniendo como resultado un debilitamiento de las capacidades de aporte, de propuesta y de logro de resultados plausibles.

El acuerdo sobre cuál debería ser el alcance de la búsqueda de convergencia en materia de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar entre los socios del bloque, en un marco de enlentecimiento y debilitamiento del proceso de integración del Mercosur que ha incorporado socios pero ha avanzado relativamente poco en la armonización de políticas de carácter más general y determinantes, es otro de los aspectos a considerar a la hora de realizar un análisis de la situación actual y la proyección de actuación de la REAF.

Los cambios en la economía internacional y en la orientación de los mercados interna-

cionales, que luego de 12 años de permitir el flujo positivo de capitales, el acceso al financiamiento de las inversiones y el crecimiento de las economías de los países de la región, hoy generan situaciones inversas.

Encarecimiento en el financiamiento en general y en las inversiones para el desarrollo, menor disponibilidad presupuestal, por un abatimiento de las tasas de crecimiento económico de los países, y también restricciones presupuestales para asignar a la inversión al desarrollo y la agricultura familiar, son escenarios muy posibles de encontrar a partir de 2015-2016, y también han de ser tomados en cuenta a la hora de la reflexión.

# Objetivo

DE ESTE DOCUMENTO Y DEL PROCESO QUE SE INICIA  
CON SU ANÁLISIS EN REGIMEN DE TALLER

El objetivo que se persigue con las actividades que dan inicio con la preparación de este documento es lograr establecer orientaciones (en el transcurso del 2016) entre las delegaciones que participan activamente de la REAF (gobiernos y OSC), sobre las características del funcionamiento de esta, apoyándose en sus principios y mandatos fundacionales y su contribución al proceso de integración.

Para ello se realizarán diferentes tipos de actividades:

1. Un taller en Montevideo durante la presidencia pro t mpore de Uruguay, posterior a la reunión de coordinadores nacionales preparatoria de la XXV REAF, que permita elaborar una síntesis de las reflexiones y una primera propuesta de las orientaciones para la REAF de cara al futuro.
2. El informe elaborado será compartido a través de cada coordinación nacional en las secciones nacionales de los países para retroalimentar y recibir contribuciones.
3. Finalmente se integrarán las contribuciones de las secciones nacionales y se dise nara el documento final, que será distribuido para su consideración durante las presidencias pro t mpore de Uruguay y Venezuela, previendo un taller final con los mismos participantes del primer taller para *amalgamar* todos los aportes de las secciones nacionales y preparar una propuesta definitiva que sea elevada a la plenaria de la REAF.

El taller inicial se realizará los días 6 y 7 de abril, con una duración de un día y medio, en Montevideo. Se tratarán los diferentes

temas contenidos en este documento, con la finalidad de lograr como resultado orientaciones estratégicas para la REAF, que considere los diferentes espacios de articulación y su funcionamiento con vistas a optimizar la planificación y ejecución del FAF. Asimismo se deberán priorizar los temas de la agenda a tratar en el correr de los próximos dos años (hasta 2017, que es la fecha en la que se debería renovar el FAF), en los ámbitos formales de la REAF y en los ámbitos de cooperación multilateral, bilaterales o con instituciones internacionales.

El trabajo implica analizar y redefinir aquellos mecanismos de trabajo, consulta, preparación de propuestas, y la más amplia y equilibrada participación social, en cada una de las instancias de actuación de la REAF:

- Actividades formales: secciones nacionales, grupos temáticos, reunión de coordinadores, plenarias semestrales, Secretaría Técnica (todas ellas instancias referidas al funcionamiento formal de la REAF), que históricamente han sido financiados primero por el Programa Fidamercosur y los países, y luego por los países a partir del FAF.
- Actividades complementarias: i) cooperación sur-sur; y ii) transferencia de la experiencia REAF a otras regiones o países, que históricamente se han financiado con recursos de los países y de agencias de cooperación internacional. Ejemplos de esto son las acciones conjuntas con el Parlatino, el Frente Parlamentario Contra el Hambre y el CAC.

Analizar cuál debería ser —en el nuevo contexto regional y a la luz de la evolución de la

REAF y la del propio proceso de integración regional— la metodología de trabajo y los mecanismos para el diálogo político, de forma de consolidar su funcionamiento, ajustar y ampliar sus resultados como plataforma de diálogo político y órgano asesor del GMC del Mercosur, y fortalecer su integración por los funcionarios de gobiernos y dirigentes de organizaciones sociales.

Analizar la mejor forma de alcanzar el equilibrio y nivelación entre delegados de las organizaciones sociales y sus bases, con los representantes de las instituciones gubernamentales, para fortalecer las características democráticas del diálogo político, que permita mejorar —aún más— la calidad, pertinencia y cantidad de recomendaciones.

El documento resultante del taller, conteniendo una propuesta preliminar orientado-

ra, se presentará en las secciones nacionales de cada país, articulando con cada coordinación nacional. El tratamiento del documento en la sección nacional de cada país se realizará con el apoyo de alguna de las tres instituciones a las que los coordinadores le han solicitado colaboración en este proceso: FAO, IICA y Fidamercosur Claeh. En esta materia los coordinadores nacionales acordarán cómo distribuir, lo más equilibradamente posible, la tarea entre las tres instituciones señaladas.

Finalmente, se realizará en un segundo taller, con los mismos participantes del taller inicial, para recibir los resultados del trabajo de las secciones nacionales y elaborar conclusiones y recomendaciones finales, para poner a consideración de la REAF, que podría llegar a concretarse en el segundo semestre del año 2016.

# Reseña

DE LA ACTUACIÓN DE LA REAF Y DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS REGISTRADOS EN LA REGION QUE PUEDEN VINCULARSE CON SU ACCIONAR

## 1. Actuación de la REAF como órgano asesor de los órganos ejecutivos del Mercosur

---

En la estructura organizativa del Mercosur, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) constituye un organismo formal del bloque, de carácter no decisorio (asesor en el ámbito de sus competencias, o sea, las políticas públicas referidas a la agricultura familiar). En tanto tal, es un espacio de diálogo político, un ámbito de participación y propuesta, y un órgano del Grupo Mercado Común (GMC), que le asesora sobre temas específicos de su competencia y que debe regir sus actividades y competencias por la normativa Mercosur.

Fue creada por resolución del GMC del 31 de marzo de 2004 (Mercosur/GMC/RES. N.º11/04). Funciona a nivel regional en sus sesiones plenarias semestrales sobre la base de delegaciones que integran representantes de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil de los Estados partes (y algunos Estados asociados que han sido invitados y voluntariamente participan). A nivel nacional operan las secciones nacionales, ejercidas por los órganos nacionales que cada Estado parte determine e integradas por entidades representativas de las organizaciones de la sociedad civil. La integración de la sociedad civil mediante organizaciones referentes de la agricultura familiar (OAF) en su constitución original es precisamente una de las características distintivas de la REAF.

Sus objetivos fundacionales son:

- fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar; y

- facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región.

Para cumplir con sus objetivos, la REAF se organiza en secciones nacionales (SN) y en grupos temáticos (GT). Las SN (dos por semestre) reproducen la orientación participativa y estimulan y organizan el diálogo político entre el respectivo gobierno y la sociedad civil de cada país.

En teoría —aunque no sucede así en la práctica, en todos los casos— las secciones nacionales deben elaborar una posición país para cada tema de la agenda de la REAF, y representarla en las sesiones regionales (reuniones plenarias semestrales) de esta. Las secciones nacionales tienen ciertas diferencias en su forma de organización interna y en su frecuencia y forma de funcionamiento y, por cierto, en su vitalidad y dinamismo. Ello refleja no solo el grado efectivo de compromiso de los organismos gubernamentales que representan oficialmente al país en la REAF, sino que además y muy fundamentalmente la fortaleza, representatividad y capacidad de autonomía de las organizaciones sociales representativas de la agricultura familiar a nivel nacional (OAF).

A continuación se presenta un esquema gráfico (lámina 1) en el que se refleja el funcionamiento de la REAF y sus diferentes órganos, desde las secciones nacionales en cada uno de los países que participan, las sesiones plenarias de la REAF y los grupos temáticos,



que son integrados por técnicos (expertos de los gobiernos e invitados internacionales y de las organizaciones sociales), dirigentes gubernamentales y sociales, y tienen por cometido

hacer un abordaje técnico y en profundidad de los temas, antes de su consideración política, para que este análisis facilite el acceso a una posición de negociación y a un acuerdo.

## Esquema estructural y operacional de la REAF

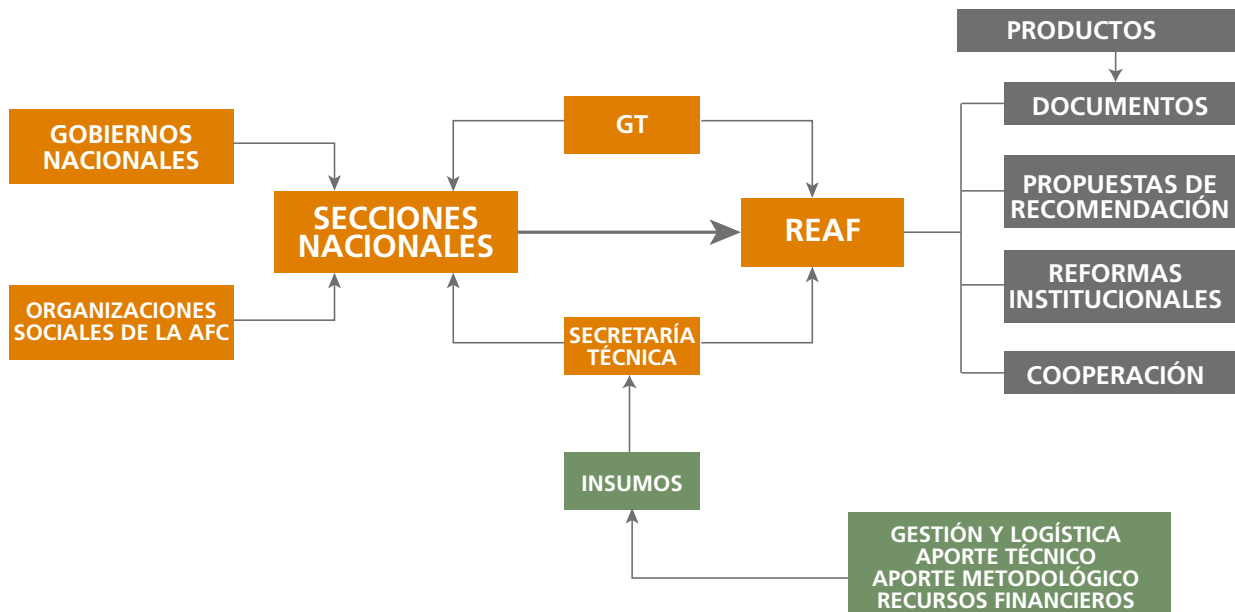


Lámina 1

Los principales GT que han operado en la REAF han sido: i) Facilitación de Comercio; ii) Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático; iii) Políticas de Género; iv) Juventud; v) Políticas Fundiarias, Acceso a Tierra y Reforma Agraria; vi) Grupo Técnico de los Registros.

Si bien no ha habido un grupo temático específico en materia de cooperación técnica, esta ha sido una de las actividades que más impacto ha tenido en materia de conocimiento, nivelación y cooperación mutua entre los países. Vale decir que este tipo de actividades ha tenido un peso específico propio; destacándose algunas por su proyección en el tiempo y su incidencia en la ocurrencia de transformaciones institucionales y de políticas en algunos de los países participantes:

- Programa Regional de Equidad de Género (desarrollado en acuerdo con AECID),
- Programa Regional de Compras Públicas (desarrollado en acuerdo con ABC),
- Programa Regional de Juventud (desarrollado por los propios países, en acuerdo con UNILA y FAO),
- Programa Regional de Tecnologías Apropriadas (desarrollado en acuerdo con Procisur).

Complementariamente, se han registrado actividades de cooperación bilateral sobre diversos temas (financiamiento, seguros, cooperativismo, mesas de desarrollo rural, asistencia técnica y extensión, etc.), que también han incidido sobre el marco institucional y de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar.



Los grupos temáticos funcionan dos veces al año por semestre, una desacoplados de la plenaria semestral (que se identifican como intermedios), y una previo a esta. Habitualmente se realiza una reunión de coordinadores nacionales por semestre que coincide con los GT denominados intermedios.

Con base en el trabajo de las secciones nacionales, los grupos temáticos y los seminarios y talleres que se organizan —por lo general acompañando las plenarios regionales—, la REAF sesiona cada seis meses, precisamente en reuniones plenarios regionales. El resultado de los trabajos es enviado al Grupo Mercado Común (GMC) y a la Secretaría del Mercosur, a través de actas formales que registran la *vida institucional* de la REAF; y llega a los países a través de los delegados de las instituciones oficiales que componen cada delegación.

Los principales contenidos de dichas actas son las recomendaciones (o los borradores de resolución), que se dirigen al GMC para que este en su carácter de órgano decisorio lo consagre como resolución, o eventualmente lo eleve al Consejo del Mercado Común (CMC) para que se traduzca en una decisión. Cualquiera de estas (resolución GMC o decisión CMC), son las formas de expresión de mayor jerarquía de los acuerdos alcanzados a nivel del bloque, que indican a sus socios los caminos a seguir en las materias a las que se refieren.

Hay que recordar que por el hecho de que el Mercosur es una institución intergubernamental y no supranacional, los tiempos de internación de las resoluciones y decisiones (es decir su traducción en normas jurídicas o cambios de actuación a nivel de cada país) se producen con diferentes velocidades (no hay un plazo para cumplir con ellas, e incluso puede llegar a no ponerse en práctica en algunos casos más allá de la sanción de una resolución del GMC o una decisión del CMC).

La REAF evidencia resultados en diversas áreas. Los resultados principales son los siguientes:

1. Su existencia misma y su vigencia dentro y entre los países, como espacio para el diálogo político sobre las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar y sus instrumentos, mediante una alta y equilibrada participación de las organizaciones sociales representativas.
2. El reconocimiento de la agricultura familiar como una categoría que requiere de políticas diferenciadas instalado en el lenguaje a nivel del bloque y de los países que lo integran (incluso en calidad de miembros asociados y no miembros plenos).
3. El cambio de paradigma operado en la región donde la agricultura familiar ha dejado de ser parte del problema para el desarrollo equilibrado en lo económico y social de los territorios rurales y ha pasado a ser parte de la solución al combate de las causas que generan la pobreza rural. Esto ha permitido superar las políticas de corte compensatorio a los agricultores familiares por políticas activas de estímulo a su competitividad.
4. La consolidación de las secciones nacionales como espacios de diálogo e incidencia política a nivel nacional que posibilitan avances a nivel de los países integrantes de la REAF, alcanzando logros en materia legislativa, cambios institucionales y de generación de instrumentos de apoyo al sector, en línea con las definiciones de la REAF, el CMC y el GMC.
5. La legitimidad de la REAF como Reunión Especializada del Mercosur se ha construido a partir de su funcionamiento y dinámica, pero además por sus propuestas y recomendaciones, las cuales han sido atendidas y adoptadas en muchos casos por el GMC y en otros (aun sin dicho resultado) han sido referencia para las autoridades de los países que han ensayado cambios de institucionales y de actuación en línea con las recomendaciones de la REAF.
6. El funcionamiento de los registros de agricultura familiar en los cuatro países fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) sobre la base de criterios comunes según la definición y caracteriza-

ción de la agricultura familiar adoptada por GMC (25/07), y los avances logrados en cada país en la aplicación de políticas (recursos) a los agricultores familiares que cumplen con registrarse, como forma de marcar claramente la implementación de políticas diferenciadas.

7. El establecimiento y dinámica instalada en la mejora del flujo de cooperación horizontal entre los países miembros, sus instituciones gubernamentales y sus organizaciones de productores, que ha permitido *copiar-adaptar* buenas prácticas, normas e incluso ajustes institucionales.

8. La creación de diferentes programas de intercambio sobre políticas y capacitación (género, juventud, compras públicas, tecnologías apropiadas).

9. La creación del Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur (FAF), sujeto a la dirección de la REAF, asignándole a esta un financiamiento propio para cinco años a partir de 2012 (basado en aportes de los Estados miembros), e independizando su funcionamiento del apoyo que le dio el FIDA a través del Programa Fidamerco-sur desde su creación en el año 2004 y hasta el año 2012.

## 2. Recomendaciones de las REAF que llegaron a resoluciones o decisiones del GMC o CMC, y otros hechos destacables que fueron referencia para la actuación de las autoridades de los países

---

Como se ha señalado, la REAF como espacio de diálogo político y órgano asesor del GMC tiene como principal producto de su actuación la producción de recomendaciones para que sean consagradas como resoluciones del GMC. No obstante, algunas veces avanza un poco más allá y elabora proyectos de resoluciones que facilitan la tarea del GMC, y en otros casos simplemente eleva en el acta documentos o propuestas sin formato de recomendación, que señalan los acuerdos políticos alcanzados sobre algún tema. En todos los casos, ya sea que el acta lleve recomendaciones, proyectos de resolución, documentos o propuestas no redactadas como recomendaciones, la expectativa de la REAF es que sus contenidos sean adoptados por el GMC y traducidos en resoluciones o sean tramitados por el GMC ante el CMC y se traduzcan en decisiones. Ambas formas normativas, resoluciones GMC y decisiones CMC, son las que la unión intergubernamental de los Estados miembros del Mercosur reconoce como aquellas a ser internadas al derecho positivo de cada país (siguiendo en cada caso

los trámites correspondientes), y las que en la medida que se incorporan al derecho positivo de todos ellos van armonizando el marco jurídico del bloque.

Un efecto secundario y complementario de los contenidos de las actas de la REAF, cualquiera sea la calidad de su redacción (recomendación, proyecto de resolución, etc.) es que pasa a ser material de trabajo de las secciones nacionales en cada país, y por tanto muchas veces se suceden adaptaciones normativas, institucionales o de gestión en los países porque las autoridades nacionales atienden el asesoramiento de la REAF al GMC incluso antes de que este alcance el grado de resolución GMC o decisión CMC.

A continuación se destacan las principales recomendaciones, proyectos de resolución y otro tipo de contenidos de las actas de la REAF que han llegado a influir en la institucionalidad y en las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en los cinco países que han participado más activamente del espacio de diálogo político hasta la fecha.



#### Acta III

- Recomendación sobre seguros: «Bases para una política de seguros para la agricultura familiar».
- Recomendación sobre financiamiento: «Bases para una política de financiamiento de la agricultura familiar».
- Recomendación sobre equidad de género: «Bases para una política de género en la agricultura familiar».

#### Acta IV

- Recomendación sobre comercio: «Bases para integrar y facilitar el comercio de productos de la agricultura familiar».

#### Acta V

- Solicitud al CCT (órgano de cooperación técnica del Mercosur) de la tramitación de cooperación sobre seguros de riesgo climático a la Unión Europea, en particular a España, país al que se le reconoce una vasta experiencia en el tema.
- Anuncio al GMC del acuerdo logrado entre las delegaciones para formular un proyecto piloto sobre seguros para la agricultura familiar a ser implementado en Paraguay, cuyo financiamiento se solicitará al FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, que tiene por finalidad apoyar proyectos que sirvan para que la situación en diferentes materias en los países se vaya asemejando).

#### Acta VI

- Se presenta el proyecto «Fondo seguro de cosecha» del MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay) al FOCEM, elaborado sobre la base de la cooperación técnica horizontal de algunos países con antecedentes en la materia (Brasil, Chile y Uruguay).
- Recomendación «Bases para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el Mercosur».
- Solicitud al CCT de la búsqueda de financiamiento para el «Programa Regional de fortalecimiento institucional de políticas de género en la agricultura familiar del Mercosur».

#### Acta VII

- A solicitud del GMC elaboró el proyecto de resolución «Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el Mercosur», que el GMC luego transformó en la resolución 25/07.
- Se presenta el Programa Piloto de Educación No Formal de Jóvenes que los países acordaron ejecutar con recursos presupuestales propios en 2008.
- Se informa que se alcanzó un acuerdo con la FAO para realizar estudios sobre concentración, extranjerización y uso de la tierra en el Mercosur, a fin de disponer de los elementos técnicos que permitan respaldar la elaboración de una recomendación al GMC indicando medidas que sirvan para abordar los grandes cambios que se están observando en la materia.
- Se informa que Paraguay volverá a asignar recursos en 2008 para el Proyecto Piloto de Seguro a pesar de que la iniciativa presentada al FOCEM no fue aprobada.

#### Acta VIII

- Se informa que los tres países que no tenían un registro de agricultura familiar como plantea la resolución 25/07 (Argentina, Paraguay y Uruguay) decidieron a qué nivel institucional lo asignaron y comenzaron a trabajar en su puesta en marcha. Argentina lo colocó en la Comisión de Desarrollo Rural que nuclea todos los proyectos de endeudamiento externo; Paraguay lo hizo en la Dirección de Censos y Estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), para que sirva tanto a la aplicación de recursos del presupuesto como de los proyectos con financiamiento externo; y Uruguay lo instaló en la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), institución nacida en 2008 en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Se informa que el Consejo Agropecuario del Sur( CAS) invitó a la REAF a participar de su XII Reunión, en la cual los ministros de Agricultura reafirmaron la importancia de la agricultura familiar, de las políti-



cas públicas diferenciadas para esta y del trabajo conjunto en tal sentido.

#### Acta IX

- Se informa sobre los avances de Chile y Brasil en sus respectivos programas de etiquetado y sellado de productos de la agricultura familiar para diferenciar su oferta en el mercado y apoyar su inserción comercial con posibilidades de captura de un diferencial de valor. Ello motivó la entrada en agenda del GT de Comercio del tema «Identificación de los productos de la agricultura familiar como instrumento de política diferenciada para apoyarla en la comercialización de sus productos».
- Se informa de la confirmación de la nómina de 50 jóvenes que participarán del Programa de Educación No Formal financiado por los países.
- Se informa que se están haciendo las gestiones correspondientes con AECID, la agencia identificada por la CCT como posible financiador del Programa de Equidad de Género, dando respuesta a la solicitud de la REAF.

#### Acta X

- Se informa que en Argentina se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, que entra en vigencia en 2009, que constituye la conformación de una nueva institucionalidad específica dedicada a la agricultura familiar, a la cual se le pasa la competencia del Registro de Agricultura Familiar y consecuentemente se amplía su uso más allá de los proyectos de financiamiento externo, alcanzando también a los recursos presupuestales correspondientes a los instrumentos de intervención de competencia exclusivamente nacional.
- Se eleva al GMC la propuesta de creación del Fondo de la Agricultura Familiar del Mercosur (FAF) para que el funcionamiento de la REAF, que hasta el momento se venía financiando en buena medida con aportes de donación del FIDA a través del Programa FIDA Mercosur, pase

a financiarse en el mediano plazo con recursos de los países participantes.

- La recomendación sobre género «Directrices para la igualdad de género en políticas públicas para la agricultura familiar» fue respaldada por el GMC y elevada por este al CMC.
- El CCT recomendó al GMC el financiamiento del Programa Regional de Equidad de Género con recursos de AECID ofrecidos al Mercosur, a partir de marzo de 2009.
- Recomendación sobre financiamiento: «Directrices para la elaboración de políticas públicas diferenciadas de financiamiento para la agricultura familiar».

#### Acta XI

- Se elevó a pedido del GMC el proyecto de decisión sobre el reglamento del FAF.
- Se informa que el MAG a través de la DGDR será el administrador de los recursos de AECID para el Programa de Equidad de Género.
- Recomendación sobre seguros: «Directrices para una política de gestión de riesgo y seguro para la agricultura familiar».

#### Acta XII

- Las decisiones 45/08 y 06/09 crearon y reglamentaron el funcionamiento del FAF.
- Se informa que la REAF focalizará sus esfuerzos en el GT de Comercio trabajando sobre tres instrumentos: asociativismo, sello de la agricultura familiar y mercados institucionales (compras públicas).
- Recomendación sobre acceso a tierra y reforma agraria: «Políticas fundiarias y acceso a tierra».
- Se informa que las delegaciones acordaron la estructura organizativa del Programa Regional de Equidad de Género y el plan operativo de este para 2010-2011. Se consolida la articulación con el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (Procisur), que in-



volucra a los centros de investigación de los países del área, para que los institutos de investigación trabajen a nivel de cada país en las secciones nacionales a los efectos de recoger las demandas de la agricultura familiar en la materia y dar respuesta a estas.

- Se informa que participó de la REAF el presidente del Parlasur y que manifestó su interés por fortalecer los vínculos interinstitucionales.

#### Acta XIII

- El GMC aprobó y elevó al CMC la recomendación sobre directrices para la elaboración de políticas diferenciadas de financiamiento para la agricultura familiar.
- El GMC aprobó y elevó al CMC la recomendación sobre políticas fundiarias y de acceso a tierra.
- Se informa que los países están implementando acciones en materia de formación de jóvenes con base en la experiencia de la ejecución del Programa Regional.

#### Acta XIV

- El CMC aprobó la decisión 05/10 sobre políticas diferenciadas de financiamiento para la agricultura familiar, pero no la referida a políticas fundiarias y de acceso a tierra.
- Se informa que en Argentina se ha creado el Consejo Nacional de la Juventud Agraria, como consecuencia de las actividades del GT de Juventud de la REAF y su repercusión en el nivel nacional.
- Se informa que en Paraguay se ha dispuesto una norma (margen de preferencia) que facilita la colocación de productos de la agricultura familiar a nivel institucional a través de intermediarios, y que se ha comenzado a trabajar para que esta pueda ser efectuada directamente por organizaciones referentes de la agricultura familiar. Este espacio de compra pública se suma a los varios que están en funcionamiento en Brasil.

- Se informa que serán publicados los estudios sobre concentración, extranjerización y uso de la tierra, que han sido utilizados por la REAF para redactar una recomendación que no fue aprobada.
- Se hace notar al GMC la importancia que tendría trabajar en los próximos censos nacionales agropecuarios las variables que definen a la agricultura familiar de acuerdo a la resolución 25/07 y que están siendo utilizadas para hacer funcionar los registros nacionales de agricultura familiar en los diferentes países, de manera tal que ambas informaciones estadísticas puedan complementarse con mayor facilidad para adoptar decisiones de política.

#### Acta XV

- Se informa que se va a ejecutar un Programa Regional sobre Compras Públicas a la Agricultura Familiar financiado por la ABC de Brasil.

#### Acta XVI

- Se elevó al GMC una recomendación sobre *educación rural*.
- Se informan los avances de Paraguay en materia de zonificación y seguro agrícola para la agricultura familiar.

#### Acta XVII

- Se informa que Uruguay sancionó y reglamentó una ley de compras públicas a la agricultura familiar, y que va a desarrollar un plan piloto en la materia. Por su parte en Paraguay se establecieron por decreto modalidades complementarias a las existentes de adquisiciones públicas de productos de la agricultura familiar. Con estos anuncios ya son tres los países que muestran avances en materia de compras públicas a la agricultura familiar: Brasil, Paraguay y Uruguay.

#### Acta XVIII

- Se elevó al GMC una recomendación sobre «Reconocimiento mutuo de los registros de agricultura familiar», que fue consagrado como decisión del CMC 59/12.



- Se informó sobre la finalización del Segundo Curso de Formación de Jóvenes Rurales y sobre los avances para la ejecución del tercer curso en acuerdo con la UNILA.

#### Acta XIX

- Se informó sobre la finalización del Tercer Curso de Formación de Jóvenes Rurales y sobre los avances en la planificación del cuarto curso.

#### Acta XX

- Se informó que Ecuador y Venezuela comenzaron a trabajar en la implementación del registro de agricultura familiar.
- Se elevó la recomendación «Año Internacional de la Agricultura Familiar».
- Se informó sobre la primera reunión de la CELAC sobre agricultura familiar.

#### Acta XXI

- Se informó sobre la realización del Cuarto Curso de Formación de Jóvenes Rurales.
- Se informó que Argentina, Brasil y Uruguay han realizado relevamientos de OAF, diferenciando aquellas de constitución mixta de las conformadas exclusivamente por mujeres, lo cual les permite aplicar instrumentos de intervención específicos.
- Se informó sobre algunas experiencias puntuales de compras públicas a la agricultura familiar en Argentina, y sobre los avances (mayores) en materia de compras de proximidad y ferias francas, que han facilitado la comercialización de productos de la agricultura familiar en algunas provincias.
- Acta XXII
- Se elevó una recomendación vinculada con la «Adopción del sello de identificación de la agricultura familiar como instrumento de visualización de sus productos y servicios».
- Se informó sobre la adecuación que han ido teniendo los registros nacionales de agricultura familiar con el paso del tiempo, permitiendo identificar a mujeres y

jóvenes como segmentos específicos hacia los cuales dirigir políticas diferenciadas. Se destacó el hecho de que, con mayor o menor calidad, los cinco países que han participado más activamente de la REAF a lo largo de su existencia (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), cuentan con registros que les permiten aplicar políticas diferenciadas al sector de la agricultura familiar y dentro de este a algunos de sus segmentos.

#### Acta XXIII

- Se tomó conocimiento de la decisión 01/04 del GMC que consagra el reconocimiento mutuo de los registros de agricultores familiares de los países del bloque que los tiene activo; y del mandato a la REAF de monitorear el funcionamiento de estos para validarlos.
- La REAF informó al GMC de la participación de una delegación del Frente Parlamentario Contra el Hambre de ALC, presentando la declaración de este por la cual se compromete a fortalecer (con el apoyo de la REAF) el diálogo político sobre agricultura familiar en su ámbito de competencia.
- La REAF informó al GMC de la participación de una misión de la REAF (asistida por el Programa FIDA Mercosur) en Colombia, para apoyar el proceso de diálogo político a nivel país y promover el acercamiento de una delegación de Colombia para participar de las sesiones de la REAF en su calidad de miembro asociado del bloque.
- La REAF confirmó su disposición a colaborar con la CELAC en la implementación de su plan de SAN, apoyando sus tres ejes principales: i) abastecimiento de alimentos, ii) servicios rurales, iii) sucesión generacional.

#### Acta XXIV

- Dando cumplimiento a las instrucciones de la Declaración de Ministros sobre Políticas Públicas de Acceso a Tecnologías Apropriadas para la Agricultura Familiar y Campesina, se concretó una reunión con



el secretario ejecutivo del Procisur para establecer una agenda de trabajo. A fin de avanzar en este compromiso se elevó al GMC un proyecto de convenio marco de cooperación REAF-Procisur para su consideración y, de estimarlo oportuno, su próxima firma.

- La REAF informó al GMC que ampliará a partir de 2016 el alcance de la información que anualmente le eleva sobre los registros de AF, incorporando datos sobre la cobertura de las políticas públicas diferenciadas aplicadas en vinculación con los registros.
- La delegación de Argentina informa sobre la aplicación de la resolución n.º 562 del SENASA, por medio de la cual se establecen requisitos específicos de elaboración para diferentes actividades productivas propias de la agricultura familiar, que garantizan condiciones de calidad e inocuidad.
- Las delegaciones de Argentina y Paraguay informan sobre los avances en la implementación del sello de la agricultura familiar, para diferenciar la oferta de productos del sector.
- A partir de la incorporación de la agricultura familiar entre los temas de agenda

de los ministros que se reúnen en el CAS, se concretó una reunión con la Secretaría Ejecutiva para coordinar actividades para el año 2016.

- La REAF informó al GMC que la Declaración de Ministros de la CELAC señaló la importancia de profundizar el intercambio con la REAF, para aprovechar su experiencia en el tratamiento de las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar (que es uno de los temas de su agenda).
- La REAF informó al GMC que participaron de su sesión plenaria (como observadores) delegados de El Salvador, Honduras y Guatemala, en el marco de actividades de cooperación sur-sur que buscan transferir la experiencia de diálogo político del Cono Sur como instrumento para mejorar la calidad del diseño y aplicación de políticas diferenciadas para la agricultura familiar.

Efectuada la precedente reseña histórica de los avances que en materia de institucionalidad y políticas diferenciadas para la agricultura familiar surge de la lectura de las actas de la REAF, en el próximo capítulo se presenta el estado actual en ambos aspectos en los países destacados por su dinámica participación en la REAF a lo largo de su vida institucional.

### 3. Síntesis sobre los resultados alcanzados y conclusiones

---

Tras 12 años de actuación de la REAF es posible señalar algunos de sus resultados que (directa o indirectamente) han significado aportes destacables a la construcción de un entorno institucional y de políticas públicas más favorables para el desarrollo de la agricultura familiar del Mercosur y su inclusión en los mercados.

Según la normativa del bloque regional el resultado (directo) de su trabajo debe plasmarse en recomendaciones, que se elevan a consideración del GMC y CMC, pudiendo llegar a transformarse en resoluciones y de-

cisiones de las instancias ejecutivas del Mercosur, e integrarse así a su marco normativo, para luego internalizarse en los países miembros plenos.

Asimismo las propias recomendaciones constituyen una referencia para los gobiernos de los países, aunque no alcancen el consenso a nivel del GMC o CMC como para transformarse en normativa del bloque, ya que son producto de acuerdos alcanzados entre las autoridades de los gobiernos sectoriales responsables por las políticas para la agricultura familiar y dirigentes de las organizaciones del sector.



Los resultados directos e indirectos de su trabajo han contribuido a la construcción de un entorno institucional y de políticas públicas más favorables para el desarrollo de la agricultura familiar del Mercosur y su inclusión en los mercados, según se muestra en la síntesis que se presenta a continuación.

La **primera recomendación** elevada por la REAF correspondió a las «Bases para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el Mercosur», que se transformó en la resolución 25/07 del GMC, y se tradujo luego en la implementación de los registros nacionales de agricultura familiar.

En 2008 los cuatro países socios fundadores del Mercosur completaron la internalización de los registros nacionales por medio de las normas correspondiente en cada caso (leyes, decretos, resoluciones), y comenzaron a utilizarlo como base para la aplicación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar. Con posterioridad, otra recomendación de la REAF vinculada a los registros se transformó en la decisión 59/12 del CMC, que consagró el reconocimiento mutuo de los registros nacionales de agricultura familiar, esto es, que todo productor inscripto en el registro de un país es reconocido a nivel del bloque como sujeto de políticas diferenciadas. Actualmente hay políticas públicas diferenciadas para el sector de la agricultura familiar de diversa naturaleza que se aplican con base en el registro. Algunas de ellas son a su vez resultado de los propios trabajos de la REAF, que plasmados en recomendaciones incidieron a nivel del bloque (que adoptó resoluciones y decisiones) y a nivel de los gobiernos (que implementaron nuevos instrumentos sobre la base de estas).

Ejemplos destacados de ello son el monotributo en Argentina y el beneficio para el acceso al BPS en Uruguay; que permiten a los agricultores familiares inscriptos en el Registro formalizarse con un costo tributario menor la regular, accediendo a la cobertura de salud y los beneficios de la previsión social, y posibilitando su participación plena en los mercados.

Una **segunda recomendación**, sobre financiamiento para la agricultura familiar, se transformó en la resolución 05/10 del GMC. Los contenidos de esta han influido en el diseño e implementación de nuevos instrumentos de financiamiento en Argentina, Paraguay y Uruguay, inicialmente con recursos de proyectos FIDA que luego fueron complementados con fondos nacionales. En el caso de Argentina se ensayaron fondos rotatorios y fideicomisos financieros, en Paraguay se extendió el uso de certificados de depósito como garantía para facilitar el acceso al sistema financiero, y en Uruguay se desarrolló un mecanismo de microcrédito rural en asociación con una institución financiera no bancaria.

Una **tercera recomendación**, referida a políticas de gestión de riesgo y seguros para la agricultura familiar, incidió en la implementación de pruebas piloto de seguro para la agricultura familiar en algunas provincias de Argentina, en la introducción de ajustes y expansión del sistema de primas bonificadas con recursos públicos para la contratación de seguros en el mercado en Uruguay, y tuvo relación con la formulación de un proyecto de Fondo de Seguro de Cosecha de Paraguay que fue presentado para su financiamiento ante el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

Una **cuarta recomendación** elaborada por la REAF se refirió a educación rural, y se transformó en la recomendación 02/11 del GMC. Dicha recomendación estuvo directamente vinculada a un Programa Regional de Formación de Jóvenes Líderes Rurales, que se implementó con la participación de los cuatro países miembros plenos del Mercosur y Chile (durante cuatro años), y que sirvió de base para la realización de programas similares a nivel nacional en Argentina, Paraguay y Uruguay.

Una **quinta recomendación** sobre políticas fundiarias y acceso a la tierra no fue de recibo para las máximas autoridades ejecutivas del Mercosur, no alcanzó el estatus de resolución ni decisión, ni se tradujo tampoco en ninguna iniciativa de carácter regional como la anotada en el caso anterior. No obstante





ello, sus contenidos, basados en estudios sobre la problemática de la concentración y extranjerización de la tierra en los cuatro países miembros plenos del bloque, derivaron en la sanción de nuevas normas en Argentina, Brasil y Uruguay que modificaron las condiciones para efectuar compraventas de tierras, definieron un tributación progresiva sobre la concentración de la tierra, e incrementaron el presupuesto asignado a la compra de tierras por instituciones del Estado para ofrecer a la agricultura familiar bajo diferentes modalidades de uso, arrendamiento, venta.

Una **sexta recomendación** fue realizada sobre directrices para la igualdad de género en las políticas públicas para la agricultura familiar. Esta se vincula con el Programa Regional de Equidad de Género en la Agricultura Familiar que el propio Mercosur apoyó, canalizando recursos de la cooperación de AECID (España) destinados al bloque, durante más de cuatro años. Este programa permitió mejorar la aplicación de instrumentos de política pública de discriminación positiva en el medio rural en los países del bloque.

Una **séptima recomendación**, que derivó en las decisiones del CMC 45/08 y 06/09, que se terminaron de internalizarse en todos los países miembro pleno en 2012, dio lugar a la creación del Fondo de Agricultura Familiar (FAF) que asignó presupuesto público para el funcionamiento de la REAF por cinco años. El FAF se puso en vigencia en 2012 mediante la resolución 42/12 del GMC, que formalizó el acuerdo entre el Mercosur y la FAO para su administración. La creación del FAF tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de una Secretaría Técnica de la REAF (que desde su creación había sido ejercida por el Programa Fidamercosur, con recursos de donación del FIDA), y asegurar la participación de los representantes de las organizaciones de la agricultura familiar en las reuniones semestrales regionales y los grupos temáticos (idem). Las decisiones del CMC sobre el FAF son una excepción en el bloque, en el cual funcionan muchas reuniones especializadas (como la REAF) que no disponen de un presupuesto colectivo que asegure la parti-

## LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y SUS ORGANIZACIONES EN EL MARCO DE LA REAF

La REAF también ha sido un ámbito de participación de las comunidades indígenas y de sus organizaciones, y se ha visto enriquecida por la participación activa de delegaciones indígenas de los países socios y asociados del Mercosur. En el marco del ejercicio pleno de sus derechos humanos, individuales y colectivos (sociales, políticos, territoriales, ambientales económicos y culturales) la plataforma de la REAF permitió integrar al diálogo político un rica experiencia. Las representaciones indígenas entienden que a nivel regional se torna urgente la promoción de estrategias de consulta y participación indígena, en el sentido de generar metodologías y criterios regionales comunes, tendientes a facilitar la conformación de instancias de válidas de participación. En ese sentido, en la agenda de la REAF se ha reforzado el debate sobre la importancia de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios, en los derechos territoriales indígenas en los diferentes Estados, de la cultura y saberes ancestrales de los pueblos indígenas y la relación con la seguridad alimentaria y nutricional en la región; del conocimiento, valoración y resguardo de sus productos tradicionales.

Más recientemente con la creación de la RAPIM como instancia para el tratamiento del fortalecimiento institucional indígena del Mercosur, se genera una oportunidad para el tratamiento diferenciado y de recomendaciones sobre políticas públicas para los pueblos indígenas en el bloque.



cipación equilibrada de los representantes de todos los gobiernos y representantes de organizaciones de todos los países, sino que se financian directamente por cada país y este los asigna de manera autónoma. Esta diferencia con la REAF habla de la prioridad política que el bloque le ha asignado a la formulación de políticas diferenciadas para la agricultura familiar, y del reconocimiento a los resultados de su trabajo de varios años que justificó tal decisión extraordinaria.

Además de la recomendaciones mencionadas, que derivaron en un nuevo marco de políticas, se dieron otro tipo de acuerdos que tuvieron incidencia en la materia, entre los que se destacan dos:

La Declaración de Ministros Responsables por la Agricultura Familiar en el Mercosur, que firmaron en el marco de la REAF, comprometiéndose a trabajar para promover el **acceso de la agricultura familiar a las compras públicas**, como una política diferenciadas en materia de comercialización. En el mismo momento se firmó un Programa Regional para el Intercambio de Experiencias sobre Compras Públicas, financiado por ABC de Brasil primero y por FAO después. Como resultado de este proceso de cooperación horizontal se consagró el Decreto sobre Modalidad Complementaria de Adquisición Pública de Productos de la Agricultura Familiar en Paraguay, que posibilita la compra pública de alimentos al sector. En Uruguay se ajustaron algunas normas y se firmó un acuerdo de compra por parte del Ministerio del Interior para adquirir carne de cerdo, carne de pollo, harina de trigo y fideos a organizaciones de agricultores familiares. En Brasil se perfeccionaron diferentes instrumentos de compra pública que sirvieron de base para el intercambio de experiencias desarrollado en el marco del Programa Regional. En Argentina se han ensayado algunas experiencias de compras públicas a la agricultura familiar a nivel provincial (San Juan) inspiradas en este proceso. Finalmente, en Chile se fortaleció la mesa intergubernamental con participación de las organizaciones de la agricultura familiar para trabajar sobre el tema, a instancias

de la realización de un módulo del Programa Regional en el país.

El vínculo entre la REAF y el Procisur (que es el ámbito de trabajo conjunto a nivel del Cono Sur de los institutos de investigación, que funciona con el soporte del IICA), se selló con un acuerdo de trabajo que se extiende hasta el presente. Dicho acuerdo ha permitido elaborar el *Manual de buenas prácticas para la agricultura familiar frente al cambio climático*, y formular un Programa de Intercambio sobre Experiencias Exitosas en Políticas Públicas de Acceso y Desarrollo de Tecnologías por parte de la Agricultura Familiar. En ese sentido, y a partir de la XXIV REAF, se están produciendo intercambios entre los institutos de investigación de Argentina y Paraguay en torno al tema tecnologías apropiadas para el sector de la agricultura familiar.

Todo lo reseñado ilustra fundamentalmente sobre los resultados de actuación de la REAF, siguiendo el *camino natural* (formal) previsto por su carácter de órgano asesor del Mercosur:

- i. Conformación de una agenda concertada entre sus participantes;
- ii. Análisis de los temas convenidos;
- iii. Elaboración de propuestas consensuadas entre las partes involucradas que pueden expresarse bajo el formato de recomendaciones;
- iv. Resoluciones o decisiones del GMC y CMC que recogen las propuestas de las recomendaciones de la REAF;
- v. Internalización de las normas adoptadas por el bloque a nivel de cada país, y/o implementación de nuevas políticas o ajustes de los instrumentos vigentes en cada país a la luz de las recomendaciones que no fueron adoptadas por los máximos órganos del Mercosur = nuevo menú de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar.

Sin embargo, hay otras derivaciones del trabajo realizado por la REAF (consecuencia de



las orientaciones políticas de los gobiernos), que no pueden por cierto serles vinculadas tan directamente, pero que vale la pena mencionar por su aporte a la construcción de un entorno más favorable para el sector. Estas derivaciones tienen que ver con la adecuación institucional para atender a la agricultura familiar en los diferentes países y con las denominadas actividades complementarias de la REAF (para diferenciarlas de alguna manera de las formales), que pueden catalogarse en dos niveles: i) cooperación sur-sur entre todos o varios de los países que integran la REAF, con presupuesto propio o de instituciones donantes; ii) transferencia de la experiencia de la REAF a países o terceros bloques subregionales o regionales que habitualmente han sido cumplidas con el apoyo técnico-financiero de agencias internacionales (AECID, FAO, IICA, Fidamercoeur Clae, etc.). En el caso de la cooperación sur-sur, esta se ha materializado con el soporte de materiales técnicos que le han permitido incidir en la evolución de la institucionalidad y las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar en los países participantes. En cambio, en materia de transferencia de la experiencia de la REAF a otros ámbitos, particularmente en lo que refiere a su apoyo al tratamiento del tema a nivel de la CELAC, la REAF se ha limitado a informar sobre su experiencia, pero no ha preparado documentos específicos de aporte al desarrollo del tema en este ámbito de integración regional de mayor alcance.

En relación con los cambios institucionales vale comentar que en Argentina se han verificado cambios institucionales de significación, como son la creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (hoy Secretaría de Agricultura Familiar) y la Unidad para el Cambio Rural; y en Uruguay ha sucedido lo propio con la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural.

En ambos casos, la nueva institucionalidad se ha hecho responsable del diseño y aplicación de nuevas políticas vinculadas con los debates y acuerdos alcanzados en la REAF, han

logrado la asignación de presupuestos crecientes para su implementación, y han extendido la cobertura de atención del universo potencial de agricultores familiares con sus principales instrumentos. Del mismo modo, y sin que mediaran cambios institucionales destacables, en Brasil y en Paraguay se ha incrementado la disponibilidad de presupuesto y se ha extendido también la atención del universo potencial de la agricultura familiar.

Más recientemente, el propio INDAP de Chile, miembro asociado y que aporta voluntariamente al FAF, ha modificado su plataforma de servicios al sector tomando como mecanismo los aprendizajes y el intercambio de la REAF en el marco del diálogo político con las organizaciones de la agricultura familiar campesina e indígena del país.

En relación con las actividades complementarias de cooperación sur-sur y de transferencia de la experiencia de la REAF a otros ámbitos, pueden destacarse el Programa sobre Género desarrollado con la cooperación de AECID y el actual Programa de Género financiado por Brasil, a través del Proyecto 173 FAO/Brasil, el Programa de Juventud realizado con recursos de los propios países y del Proyecto 173 FAO/Brasil, los intercambios bilaterales sobre temas como financiamiento, seguros, asistencia técnica y extensión, y cooperativismo, mesas de desarrollo rural, tecnología para la agricultura familiar y la presentación de la experiencia REAF (a pedido de los demandantes) en países como Costa Rica y Colombia y en el ámbito de la CELAC (como bloque regional que incluye al Mercosur).

También es válido mencionar la relación que la REAF ha establecido con otras instancias del Mercosur (REJ, UPS, REM, el propio Alto Representante Permanente del Mercosur), la presencia en la Expo-Aladi, en ferias internacionales, los esfuerzos de relación con los institutos de promoción comercial (por ejemplo, APEX, Fundación-Exportar, Pro-Ecuador); asimismo, la conformación de la red de universidades del Mercosur con foco en la agricultura familiar, que ya realizaron su tercera reunión y están trabajando para



un próximo encuentro en Porto Alegre, y se ha constituido en un espacio de soporte gradual a la REAF.

Por último, hay que mencionar que se han producido informes de apoyo al diálogo político, con la finalidad de sistematizar los aprendizajes y perfeccionar el diseño de nuevos instrumentos. Vale mencionar algunos recientes (2015):

- i. Registros de la agricultura familiar en el Mercosur, trayectoria y proyección;
- ii. Políticas de compras públicas de la agricultura familiar, aprendizajes del Programa Regional de la REAF;
- iii. ATER y AF en el Mercosur; Cooperativismo en la agricultura familiar (FIDA-REAF), 10 años de diálogos políticos en la REAF, Profesor Paulo Niederle.

# Principales desafíos en su funcionamiento

Tal como se menciona en los puntos anteriores, la REAF ha trabajado en los que podrían identificarse como tres carriles *complementarios* de actuación, uno que se asocia a la normativa vigente en el Mercosur aplicable a todos los órganos de su tipo (asesor) y que se ha denominado como formal, y otros dos que han sido derivados del anterior y que se han denominado complementarios.

Incluso en el camino *formal*, la REAF ha introducido innovaciones respecto de la tradición del Mercosur en la materia. Por una parte ha hecho participar a los representantes de las delegaciones de las organizaciones de manera plena y concomitante a los delegados oficiales en el análisis y resolución de los temas que se consagran luego en sus actas, y además de cumplir exclusivamente con las plenarios semestrales ha incorporado como parte de su rutina (en el sentido positivo) la realización de reuniones de los grupos temáticos entre cada una de las plenarios semestrales (además de en la propia plenaria), dándose así la posibilidad de progresar en el tratamiento técnico de los temas cuatro veces al año.

Ambas innovaciones suponen la asignación de tiempos técnicos (de la propia Secretaría Técnica, de los gobiernos y de las organizaciones) y recursos financieros para su movilización en cuatro oportunidades en el año y no solo las dos que marcaría (sí o sí) la normativa Mercosur vigente, que implica sesionar en régimen de plenaria en cada presidencia pro tēpore.

Hay que mencionar también que la REAF ha «acostumbrado» realizar actividades prepa-

ratorias de las plenarios semestrales (seminarios, talleres, presentaciones técnicas de temas de interés para los grupos temáticos o para el planteo de nuevos temas que pudieran ingresar a la agenda de la REAF), lo cual supone la asignación de mayores tiempos de parte de los delegados involucrados y, asociadas a ello, mayores necesidades de financiamiento de lo que es una *plenaria semestral*. Este elemento también ha diferenciado a la REAF de la gran mayoría de las instancias de su tipo, y puede también señalarse como una innovación funcional.

Desde la creación del FAF y la puesta en funcionamiento de la Secretaría propia de la REAF (2013), las instancias de funcionamiento regular y complementario de la REAF se han financiado de la siguiente manera:

- Secciones nacionales: FAF, recursos de los países, Proyecto 173 FAO Brasil y Programa Fidamercosur Claeh. Reúne una cantidad variada de representantes de las organizaciones sociales e instituciones de gobierno vinculadas con los temas de la agenda en trámite a nivel de la REAF. Se puede hablar de secciones nacionales de 20 personas hasta secciones nacionales que más que duplican esa cifra.
- Reunión de coordinadores nacionales ajenas a la plenaria: FAF, recursos de los países y Proyecto 173 FAO Brasil. Reúne entre 10 y 15 personas dos veces al año, entre las plenarios de la REAF.
- Reuniones de los grupos temáticos intermedios: FAF, recursos de los países y Proyecto 173 FAO Brasil. Reúne en promedio

(2013-2015) unas 50 personas dos veces al año, entre las plenarios de la REAF.

- Plenarios semestral de la REAF y grupos temáticos: FAF, recursos de los países, Proyecto 173 FAO Brasil, Programa Fidamercosur Claeh y FAO. Reúne en promedio (2013-2015) 170 personas entre delegados de las organizaciones de agricultores familiares y representantes de instituciones de gobierno y cooperantes con la REAF.
- Otras actividades acompañantes de la plenaria: FAF, recursos de los países, Proyecto 173 FAO Brasil, Programa Fidamercosur Claeh y otras agencias. De ellas participan en buena medida buena parte del público total que convoca la REAF a la plenaria.
- Actividades complementarias (intercambios, cursos, seminarios, talleres, etc., ajenas a la plenaria): recursos de los países, Proyecto 173 FAO Brasil, y Programa Fidamercosur Claeh. Son actividades que convocan a unas 25 a 35 personas (por ejemplo, módulos de Compras Públicas y de Formación de Jóvenes).
- Oficina de la REAF en el Edificio Mercosur: Programa Fidamercosur Claeh.
- Secretaría Técnica: En la propuesta original se pensó que funcionaría con un secretario técnico y una secretaria administrativa, asistiendo al secretario un técnico desconcentrado por país miembro pleno de la REAF (4) para promover el trabajo a nivel de las secciones nacionales y ayudar al coordinador a manejar el tratamiento de la agenda REAF (además de la agenda nacional que suele ponerse sobre la mesa en las secciones nacionales). Luego de contar con cinco recursos humanos (tres descentralizados), trabajó solamente con tres: el secretario técnico, la secretaria administrativa y un técnico desconcentrado que apoya al secretario, y está en proceso de volver a contar con cinco recursos humanos a cargo del FAF y un sexto a cargo del Proyecto 173 FAO Brasil que coordina el Programa Regional de Género.

Un detalle de la aplicación de los fondos del FAF se presenta en el informe adjunto FAF-XXIII REAF a este documento. En este puede verse que de 2013 a mayo de 2015 se recibieron aportes de cuatro países por un valor de USD 924.000 (Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, por orden de aportación), atendiendo actividades de diversa naturaleza señaladas precedentemente que involucran a ocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela, por orden alfabético).

Hay dos países miembros plenos del Mercosur que tienen compromiso formal de aportación al FAF (Paraguay y Venezuela) que no han hecho nunca aportes al FAF, en tanto que un país miembro asociado que no tiene compromiso formal de aporte (Chile) ha hecho una contribución al Fondo.

Hay que mencionar también que en el período de referencia (2013-2015) la REAF contó con aportes de otros recursos para su funcionamiento que corresponden al Proyecto 173 FAO Brasil, por valor de USD 640.000. Este proyecto apoya el fortalecimiento de la agricultura familiar y desde ese lugar implica fortalecer las acciones de la agenda de la REAF. Es decir, que no necesariamente apoya actividades de la REAF pero sí donde la REAF se involucra, coopera, en otras lidera y también acompaña. Son desempeñadas entre el MDA, REAF y FAO.

El Programa Fidamercosur Claeh ha financiado por su parte actividades por el equivalente a USD 186.000.

En suma, el nivel de actividades cumplidas por la REAF en sus diferentes áreas de actuación (formales y complementarias) requirió de la suma de más de USD 1,75 millones durante dos años y medio (correspondientes a las tres fuentes de fondos principales cuantificadas con precisión (FAF, Proyecto 173 FAO Brasil, Programa Fidamercosur Claeh), equivalente en promedio a USD 700.000 por año, más recursos de los países y de otros donantes que han apoyado alguna actividad específica de la REAF (por ejemplo, IICA) que no están cuantificados.

En el escenario futuro, hay que pensar en que se deberían priorizar las dos fuentes de recursos que se pueden considerar «relativamente» seguras: los aportes al FAF y los recursos de los países.

En lo que refiere al FAF, la cifra a «colectar anualmente» podría ascender a USD 471.000 (tomando en consideración que Paraguay y Venezuela cumplan con sus respectivas cuotas y Chile mantenga su aporte voluntario). Vale recordar ahora que lo que se previó en el momento de su creación (con cuatro Estados miembros plenos aportantes) era disponer de USD 360.000 al año.

Hay que tener presente que el FAF puede nutrirse de aportes de terceros, toda vez que ello sea aprobado por el GMC a propuesta de la REAF, que pueden ser aplicados a las actividades del programa de trabajo o a proyectos concretos que sean aprobados por el GMC a solicitud de la REAF.

A la luz de los diferentes antecedentes presentados en este análisis y ante la necesidad de orientar el accionar de la REAF para responder a sus objetivos, promoviendo que la planificación y el financiamiento sean sustentables en el tiempo, asegurando la calidad de funcionamiento del diálogo sobre políticas públicas, es posible identificar al menos los siguientes desafíos:

- Conseguir que las secciones nacionales de los países miembros plenos y la de los asociados que decidan participar activamente de la REAF funcionen regularmente, entendiendo por tal que se reúnan al menos una vez entre plenaria y plenaria convocando a una cantidad de representantes de la agricultura familiar del país que sea representativa del sector para tratar los temas de la agenda de la REAF. Decidir si el funcionamiento de estas será financiado totalmente por recursos de cada país, como está previsto, o por otras fuentes complementarias.
- Analizar alternativas de actuación de los grupos temáticos que les permitan avanzar en el tratamiento de los temas, sin

que se pierda participación de calidad de los representantes de las organizaciones y de las instituciones públicas, acotando un poco la cantidad de participantes, que se hace muy difícil de financiar, si es que se mantienen sus sesiones entre plenarios, o en su defecto suspender esta actividad intermedia y poner el énfasis en su realización en lo previo a la plenaria, bajando entonces su trabajo a una vez al año en lugar de dos (quizás con algo más de tiempo de trabajo asignado en esa única reunión semestral).

- Poner en discusión si es necesario hacer una reunión de coordinadores entre cada plenaria semestral o si, en su lugar, no se podrían aprovechar las alternativas tecnológicas que actualmente ofrece la conectividad para fijar una fecha para ello y hacerla vía internet, ya que solo hay que lograr que interactúen a los sumo ocho coordinadores y el secretario técnico. Puede ser una alternativa que no implique menor calidad de diálogo entre los coordinadores (incluso podrían ser más de una reunión en el semestre), y permita bajar algunos costos.
- Pensar en plenarios que no convoquen a más de 12 personas por país, entre representantes oficiales y delegaciones de las organizaciones que representan a las participantes en las secciones nacionales, y mantener el principio de que los delegados oficiales sean financiados por los gobiernos y que el FAF financie la participación de hasta cinco representantes de organizaciones sociales por país.
- Limitar la realización de actividades complementarias a aquellas que puedan ser financiadas totalmente por recursos de terceros (donantes) o aportes extraordinarios de los países miembros plenos y asociados, dejando de lado toda posible asignación de recursos del FAF a atender parcial o totalmente este tipo de actividades complementarias (sean de cooperación entre los países o de transferencia de la experiencia REAF a otros ámbitos).

- Resolver cómo debe estar integrada la Secretaría para dar soporte a la forma de organización del trabajo que quede instrumentada con base en las decisiones tomadas con relación a las secciones nacionales, los grupos temáticos, las reuniones de coordinadores y las plenarias semestrales.
- Precisar (acotar) la agenda temática de trabajo de la REAF, poniendo foco en los temas donde se observen condiciones de contexto tales que el logro de acuerdo, plasmado en recomendaciones de la REAF, sea de recibo del GMC.
- Finalmente, y no por último de menor importancia sino todo lo contrario, cómo mantener el alto nivel de participación, representatividad y capacidad de propuesta mostrados por las organizaciones sociales de la agricultura familiar regional. Especialmente mantener el equilibrio entre los interlocutores (participantes del diálogo), el flujo oportuno y apropiado de información, las instancias y metodología de análisis idóneas, para que las OSC de la agricultura familiar tengan sus propias propuestas y sus posiciones independientes de las preparadas por los gobiernos, evitando así el monólogo político o la cooptación.
- Cómo responder al desafío de mantener la coherencia de la acción y las recomendaciones políticas, frente a la expansión geográfica que introduce realidades tan diferentes de la agricultura familiar como son la platense, la patagónica, la caribeña, la andina y la amazónica en un mismo bloque político regional. Esto a la luz de los mismos objetivos fundacionales definidos por el Mercosur en el año 2004.

Febrero de 2016.