



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO  
DE ECONOMIA, SOCIEDAD, Y POLITICA (ILAESP)**

**DESARROLLO RURAL Y  
SEGURIDAD ALIMENTARIA**

**ACTUACIONES DEL GRUPO TEMATICO DE FACILITACION DE COMERCIO DE  
LA REAF MERCOSUR PARA EL FORTALECIMIENTO DE AGRICULTURA FAMILIAR  
CAMPESINA EN PARAGUAY**

**MARTIN JEREMIAS FRANCO CASTIÑEIRA**

**FOZ DE IGUAZU  
2019**

**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,  
SOCIEDAD, Y POLITICA (ILAESP)**

**DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

**ACTUACIONES DEL GRUPO TEMATICO DE FACILITACION DE COMERCIO DE LA  
REAF MERCOSUR PARA EL FORTALECIMIENTO DE AGRICULTURA FAMILIAR  
CAMPESENA EN PARAGUAY**

**MARTIN JEREMIAS FRANCO CASTIÑEIRA**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado a la Universidad Federal de Integración Latinoamericana como requisito para la obtención del título de Licenciatura en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria.

Orientadora: Prof. Dra. Silvia Aparecida Zimmermann

FOZ DE IGUAZU

2019

**MARTIN JEREMIAS FRANCO CASTIÑEIRA**

**ACTUACIONES DEL GRUPO TEMATICO DE FACILITACION DE COMERCIO DE LA  
REAF MERCOSUR PARA EL FORTALECIMIENTO DE AGRICULTURA FAMILIAR  
CAMPESENA EN PARAGUAY**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Licenciatura en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora Prof. Dr<sup>a</sup> Silvia Aparecida Zimmermann - UNILA

---

Prof. Dr. Regis da Cunha Belém – UNILA

---

Prof. Dr<sup>a</sup> Silvia Lima de Aquino - UFRGS

Foz de Iguazú, 15 de julio de 2019.

*Este trabajo va dedicado en especial a mi madre, en su rol de ser madre y padre a la vez siempre me ha brindado su amor y apoyo incondicional para lograr mis metas a pesar de mucho sacrificios incasables.*

*A mi abuela por ser mi segunda madre, a mi hermano, a mis primas y a mis tíos y tías que siempre depositaron su fe y su sostén desde la distancia en mí persona.*

*A mis amigos que siempre estuvieron en los momentos difíciles brindando consejos para sobresalir adelante.*

## AGRADECIMIENTOS

Primeramente doy gracias a Dios Padre Todo Poderoso por tantas bendiciones. Agradezco infinitamente a mi madre Norma Beatriz Castiñeira que en su rol de padre y madre me ha brindado su amor incondicional en todo momento, en medio de dificultades, sacrificio y humildad siempre pudo apoyarme y orientarme en los malos y buenos momentos. Las palabras nunca alcanzarán para poder expresar mis agradecimientos por todo lo que ha hecho por mí, quedo eternamente agradecido con Ella.

A Ña Estaquia mi querida abuela, mi segunda madre que siempre ha mencionado en sus oraciones, por su inmenso cariño, amor y apoyo durante todos estos años lejos de casa. A mi hermano Fernando que supo ser el soporte de mi madre durante mi ausencia, por aguantar y mantenerse firme ante los obstáculos de la vida.

A mis tías, tíos, primos y primas que desde la distancia aportaron su apoyo preocupándose por mi situación y me desearon lo mejor en mis estudios.

Al Sr. Miguel Ángel Orue y la Sra. Mónica Raquel Orue, que desde el inicio de mi estudios universitarios se han comportado como padres durante mis estudios, y por haberme abierto las puertas de su casa como un hijo más.

A mis todos mis amigos de infancia, de escuela, de colegio, de fútbol y de la universidad que colocaron su granito de arena para este logro.

A mis hermanos de otra madre que me dio la facultad, Nahuel, Luis Alberto que fueron parte de esta etapa de la vida, en la cual hemos aprendido a sobre salir en las adversidades que se nos han presentados en varios pasajes de este periodo. A María Méreles por ser una hermana más y compañera fiel a lo largo de los 4 años del curso.

Al grupo de profesores del Curso de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria por haberse dedicado tanto para las dinámicas de enseñanzas, que aportaron para mi crecimiento intelectual y como persona de bien. En especial a la profesora Silvia Zimmermann por ser mi orientadora y a su vez una amiga, por haber confiado en mí y hacerme participe de proyectos de extensión y pesquisa, por haber enseñado me tanto en lo ámbito del estudio y por ser un ejemplo a seguir.

A la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana (UNILA) por darme la oportunidad de ser parte de tan prestigiada institución a nivel internacional, que no posee fronteras para la integración entre países, cultura y sociedades.

A la REAF Mercosur por haberme brindado la oportunidad de participar que semejantes eventos internacionales como sus Plenarias Nacionales y Regionales.

*Somos producto del aprovechamiento de las oportunidades que se nos ofrecen y de las adversidades de la vida. De manera que uno decide qué decisión tomar y en que transformarse. **Martín Jeremías Franco Castiñeira.***

CASTIÑEIRA F. Martín Jeremías. **ACTUACIONES DEL GRUPO TEMÁTICO DE FACILITACIÓN DE COMERCIO DE LA REAF MERCOSUR PARA EL FORTALECIMIENTO DE AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN PARAGUAY.** 2019. 88 páginas. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria) - Universidad Federal de Integración Latino-Americana, Foz Iguazú, 2019.

## RESUMEN

La actividad agrícola es uno de los movimientos económicos y sociales de mayor peso y tradición en el Paraguay para el desarrollo del país. El Grupo Temático (GT) de Facilitación de Comercio de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercosur (REAF Mercosur) viene trabajando desde el 2005 sobre la Agricultura Familiar. Por esta razón, este trabajo investigativo se enfoca en comprender las acciones del GT en el Paraguay, por el cual para el gobierno ha sido de mucha utilidad en la instancia que permita la participación a las organizaciones campesinas en las reuniones del GT así como también en las Secciones Nacionales y Regionales. La participación de los representantes de las organizaciones de productores es crucial, para el desarrollo del debate sobre propuestas y políticas diferenciadas, desde un análisis serio y coherente para dar respuestas a los problemas que afronta la agricultura campesina en Paraguay. Para este fin, fue necesaria una revisión bibliográfica de diversos autores que hayan discutido la AFC en Paraguay, además de la recolección de datos tanto de las experiencias vividas personalmente y las entrevistas semiestructuradas a un representante de Gobierno y otro de la Sociedad Civil de Paraguay. Haciendo un recuento a partir los avances del GT de Facilitación de Comercio en Paraguay podemos afirmar que existieron cambios en el ámbito de la AFC en el Paraguay, aunque no son como se esperaba. En el país la transición de las políticas públicas fue compleja y actualmente están sujetas a otros problemas, como interés político y social, que imposibilita el fortalecimiento de las políticas diferenciadas para AFC.

**Palabras Claves:** REAF, GT, facilitación, comercio, AFC.

CASTIÑEIRA F. Martin Jeremias. **AÇÕES DO GRUPO TEMÁTICO DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO DA REAF MERCOSUR PARA O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA NO PARAGUAI**. 2019. Páginas 88. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) - Universidade Federal de Integração da América Latina, Foz Iguaçu, 2019.

## RESUMO

A atividade agrícola é um dos movimentos econômicos e sociais de maior peso e tradição no Paraguai para o desenvolvimento do país. O Grupo Temático de Facilitação do Comércio (GT) do REAF Mercosul trabalha desde 2005 na Agricultura Familiar. Por essa razão, este trabalho de pesquisa tem como foco compreender as ações do GT no Paraguai, para o governo tem sido muito útil na instância que permite a participação de organizações camponesas nas reuniões do GT, Seções Nacionais e Regionais. A participação dos representantes das organizações de produtores é crucial para o desenvolvimento do debate sobre propostas e políticas diferenciadas, a partir de uma análise séria e coerente para dar respostas aos problemas enfrentados pela agricultura camponesa no Paraguai. Para este fim, foi necessário fazer uma revisão bibliográfica de diversos autores que discutiram a AFC no Paraguai, bem como a coleta de dados e experiências vivenciadas pessoalmente e entrevistas semiestruturadas com um representante do governo e outra da Sociedade Civil do Paraguai. Considerando o progresso do GT de Facilitação do Comércio no Paraguai, podemos afirmar que houve mudanças no campo da AFC no Paraguai, embora não sejam as esperadas. No país, a transição das políticas públicas foi complexa e atualmente está sujeita a outros problemas, como o interesse político e social, que impossibilitam o fortalecimento de políticas diferenciadas para a AFC.

**Palavras Chaves:** REAF, GT, facilitação, comercio, AFC.



**LISTA DE ILUSTRACIONES**

<b>GRAFICO 1:</b> Exportaciones totales registradas (Millones. de USD) .....	34
<b>GRAFICO 2:</b> Exportaciones totales por destinos (en porcentajes %).....	36
<b>GRAFICO 3:</b> Mapa de los países miembros del Mercosur ampliado .....	38
<b>GRAFICO 4:</b> (Esquema estructural y operacional de la REAF).....	44
<b>GRAFICO 5:</b> Estructura funcional de la REAF .....	46

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ATER	Asistencia Técnica de Extensión Rural
AFC	Agricultura Familiar Campesino
AF	Agricultura Familiar
ALC	América Latina y el Caribe.
BCP	Banco Central del Paraguay
COPROFAM	Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur ampliado
COSAVE	Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur
CN	Coordinadores Nacionales
DCEA	Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarios
DEAG	Dirección de Extensión Agraria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FAF	Fondo de Agricultura Familiar
GCM	Grupo Mercado Común
GT	Grupo Temático
IBR	Instituto del Bienestar Social
ISM	Instituto Social del Mercosur
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
ONG	Organización no Gubernamental
OMC	Organización Mundial del comercio

PEAS	Prestaciones Económicas de Asistencia Social
PAA	Programa de adquisición de alimentos
PPTP	Presidencia Pro – Tempore Paraguay
PPTB	Presidencia Pro – Tempore Brasil
PPTA	Presidencia Pro – Tempore Argentina
PPTV	Presidencia Pro – Tempore Venezuela
PPTU	Presidencia Pro – Tempore Uruguay
REAF	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercado Común del Sur
RMA	Reunión de Ministros de Agricultura
RAF	Registro de la Agricultura Familiar
RENAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
SAF	Sello de la Agricultura Familiar
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Semilla
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Animal
SGT	Subgrupo de trabajo del Mercosur
SN	Secciones Nacionales
UNILA	Universidad Federal de Integración Latino – Americana
UPS	Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL PARAGUAY .....</b>	<b>19</b>
	2.1 COMERCIO Y ECONOMIA EN EL AMBITO DE LA AGRICULTURA EN EL PARAGUAY .....	29
<b>3</b>	<b>FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURACIÓN DE LA REAF MERCOSUR Y REAF PARAGUAY .....</b>	<b>37</b>
	3.1 LA REUNIÓN ESPECIALIZADA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL PARAGUAY .....	46
<b>4</b>	<b>GRUPO TEMÁTICO DE FACILITACIÓN DE COMERCIO REAF MERCOSUR.....</b>	<b>52</b>
<b>5</b>	<b>GT DE FACILITACIÓN DE COMERCIO EN LA REAF DE PARAGUAY .....</b>	<b>69</b>
	5.1 PRINCIPALES DEBATES Y DIFICULTADES DENTRO DEL GT DE FACILITACIÓN DE COMERCIO DE PARAGUAY.....	74
<b>6</b>	<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>80</b>
<b>7</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>83</b>
<b>8</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO (2014), la agricultura familiar son todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres. Tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, la agricultura familiar es la forma predominante de agricultura en la producción de alimentos. La agricultura familiar, a parte de la autosuficiencia para suplir las necesidades básicas para sobrevivir, también trae consigo el incremento en los aspectos económicos, en la inclusión social, que es un conflicto constante en zonas rurales o periurbanas. Y en el ámbito ambiental, ya que con forme a la asistencia técnica brindada para este sector agrícola se concientiza a los a productores del manejo adecuado de los recursos naturales para un mejor aprovechamiento de las mismas y el daño mínimo al medio ambiente. Problematizando la cuestión del manejo de producción en la agricultura familiar, esta última también es tenida en cuenta como una herramienta que fomenta al desenvolvimiento de otros aspectos que impactan de alguna u otra forma a un país por el cual siempre existirá algún conflicto ya sea en lo social económico.

Otro factor clave que destaca la FAO (2014) a cerca de la agricultura familiar es que existe un desarrollo a nivel de país, en las condiciones agroecológicas y las características territoriales, el entorno normativo, el acceso a los mercados, el acceso a la tierra y a los recursos naturales, el acceso a la tecnología y a los servicios de extensión, el acceso a la financiación, las condiciones demográficas, económicas y socioculturales, o la disponibilidad de educación especializada, entre otros.

En Paraguay la agricultura familiar es un sector importante<sup>1</sup> de la economía (FAO, 2011), pero presenta serios problemas que están en búsqueda de alternativas para solucionarlos. Según el FIDA (2014), los pocos modelos de agricultura familiar exitoso requieren servicios de apoyo que actualmente, en el Paraguay, solo lo están proveyendo las ONG, ciertos actores del sector privado, reuniones especializadas,

---

<sup>1</sup> La agricultura familiar campesina representa el 90 por ciento de las fincas productivas del Paraguay y la misma es un “**estrato estratégicamente importante**” para reducir la pobreza extrema. Sitio WEB de FAO, 2011. Disponible en: <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/508369/>. Acceso en marzo 2019.

cooperaciones técnicas y financieras multilaterales<sup>2</sup>. Un ejemplo de esto, es que en la necesidad entre países del cono sur para un trato diferenciado a la agricultura familiar surge la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercado Común del Sur (REAF Mercosur)<sup>3</sup>. Por cierto, la REAF es foco para esta investigación, por eso, en los capítulos siguiente será mejor detallada su creación, funcionamiento y estructuración.

La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) es un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región, funciona desde 2004 con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales para la agricultura familiar [...]. La creación de la REAF ha sido una expresión del reconocimiento del MERCOSUR de la dimensión socioeconómica y la importancia política de la agricultura familiar. Se trata de una experiencia singular en el contexto regional, ya que basa en el diálogo político entre representantes de los gobiernos y de la sociedad civil, en la construcción de iniciativas y posiciones a partir de la sinergia entre los espacios nacionales y el espacio regional, así como, en la valorización del intercambio y la reflexión conjunta. (¿Qué es la REAF?, REAF, 2018)

La REAF Mercosur tiene como objetivos fortalecer las políticas públicas para la agricultura familiar en el Mercosur y promover la facilitación de comercio de la producción de base familiar entre los países miembros (REAF, 2010). Para cumplir estos objetivos los primeros momentos de la REAF son valiosos, ya que se debía construir la confianza y el entendimiento imprescindibles para su funcionamiento. La I REAF, realizada en Foz de Iguazú en octubre de 2004 trató justamente acerca de los métodos de participación y funcionamiento operacional del foro. Por su parte, la II REAF, realizada en Brasilia un mes después de la primera, condujo a la aprobación del Reglamento Interno y al acuerdo de trabajo que fue establecido con el Programa FIDA Mercosur (REAF, 2010, p.8).

En el estudio de Benítez (2016) sobre el “Campesinado y la agricultura familiar en el Paraguay: Análisis de la REAF como mediadora del concepto de agricultura familiar” la autora destaca como el campesino ha sufrido varias eventualidades desde la época colonial hasta la época democrática del Paraguay y el inexistente respaldo por parte del Estado a las problemáticas que se vivieron, sobretodo de la concentración de la tierra y la ausencia de políticas públicas específicas para este grupo. La autora también refleja la necesidad del concepto del campesinado englobe de cierta manera los aspectos de sus características para que a su vez pudiera obtenerse el nuevo concepto que vendría

<sup>2</sup> **Los pequeños agricultores en Paraguay, “un sector muy vulnerable en el ámbito rural”**. Sitio WEB del FIDA MERCOSUR. Disponible en: <http://fidamercosur.org/claeh/noticias/historial-del-programa/593-los-pequen%CC%83os-agricultores-en-paraguay,-%E2%80%9Cun-sector-muy-vulnerable-en-el-a%CC%81mbito-rural%E2%80%9D>. Acceso en: Diciembre 2018

<sup>3</sup> Mercado Común del Sur es un proceso de integración regional fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (MERCOSUR, 2019). En los capítulos es profundizado el tema.

a ser la Agricultura Familiar Campesina (AFC). La AFC fue consolidándose como un actor social de suma relevancia en la nación paraguaya, como también para la seguridad alimentaria del país, y así como la abertura de un espacio de discusión dirigido específicamente para la agricultura familiar, donde es generado el debate y creación de políticas públicas para este segmento, como lo es la REAF.

Dionisio Borda ex Ministro de Agricultura en una entrevista para el diario digital ABC COLOR afirmó que la agricultura en Paraguay es una actividad económica de alto riesgo por su fuerte exposición a los cambios del clima y a la volatilidad de los precios (ABC COLOR digital, 2017). Para él, el acelerado deterioro del medio ambiente y la creciente globalización de los mercados no hacen sino acentuar cada vez más su vulnerabilidad, principalmente para los pequeños productores del campo, quienes generalmente no tienen como defenderse de los choques externos.

Según Benítez (2016) el campesinado paraguayo ha sufrido a lo largo de su historia varias alteraciones en su forma de ejercer la agricultura y de cómo accionar ante los diversos conflictos, estos conflictos casi siempre estaban relacionados a la tenencia y acceso a tierra, que implantaron sus raíces hace ya varios años y siguen persistiendo hasta la actualidad.

Según la OXFAM (2012), que es una organización global para el desarrollo que moviliza el poder de las personas contra la pobreza, los desafíos de la inversión en Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Paraguay son grandes y tienen que ver con la cantidad y la calidad del gasto. Unos de los problemas son el tamaño de las inversiones en el sector, que es clave para el país en cuestiones de suministros para la alimentación de familias, además de insumos para las cadenas productivas. Por otra parte, el costo alto en la producción de calidad y la competencia desleal del mercado es también un problema de gran relevancia. Es importante decir que la agricultura familiar en Paraguay es aquella en la cual el recurso básico de la mano de obra lo aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, complementando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extra predial. Ley No. 2.419 del INDERT en el 2004, y complementada en el 2007 en la REAF/MERCOSUR. (Centro de Documentación y Estudios -CDE et al., 2011, p. 2)

La OXFAM (2012) afirma que actualmente en AFC está fragmentada y dispersa en instituciones que no coordinan entre ellas, y la cobertura de los programas es

muy baja, no hay ningún programa de asistencia técnica, crédito o mejora del suelo que llegue a más del 30% de las fincas campesinas. En ese escenario, el impacto de la inversión es escaso.

En este contexto destacamos la importancia de la REAF Mercosur, que tiene la finalidad de 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 (REAF, 2015). La REAF esta vinculada al Grupo Mercado Común (GMC), a quien asesora por medio de proyectos de normativas, reúne representantes de los gobiernos de los Estados Miembros del bloque, a través de los ministerios responsables del sector, y de la sociedad civil (REAF, 2015).

En este trabajo se busca verificar el proceso de influencia en las políticas públicas sobre Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Paraguay específicamente sobre aquellas que envuelvan las cuestiones de comercio, para ello se realizaron estudios a partir de las discusiones dentro del Grupo Temático (GT) Facilitación de Comercio de la REAF Mercosur y REAF Paraguay procurando los posibles avances en el fortalecimiento de las acciones de gobierno o políticas de estado en Paraguay con relación a la existencia de algunas políticas integrales que promuevan la comercialización de producción de la AFC.

Como objetivos específicos se busca: i) detallar el funcionamiento de la REAF como un espacio de debate político en la región para las políticas públicas para AFC; ii) contextualizar brevemente los antecedentes históricos comerciales en el Paraguay, así como rescatar algunos de los principales debates dentro del Grupo Técnico de Facilitación de Comercio de la REAF Mercosur y del Grupo Técnico de Facilitación de Comercio de la REAF Paraguay; iii) evidenciar la actuación de representantes del Gobierno y la sociedad civil de Paraguay con relación al fortalecimiento de políticas para AFC en el ámbito de la REAF Paraguay; iv) los conflictos en el fortalecimiento de políticas para AFC en el Paraguay.

Para contemplar los objetivos de la investigación, se optó por utilizar tres recursos metodológicos. Primeramente una revisión bibliográfica y documental de diversos autores que hayan discutido la agricultura familiar y campesina en Paraguay para realizar el contexto un histórico, así como también los autores que realizaron investigaciones acerca de la REAF. También fue hecha una revisión de las Actas de la REAF Mercosur y demás documentos oficiales, donde es posible identificar el



surgimiento, su estructura y el funcionamiento de la REAF Mercosur y la REAF Paraguay. Estas Actas son elaboradas durante las Sesiones Regionales de la REAF por cada bloque representante que participan según las propuestas que se originan en las Plenarias Nacionales (más adelante en un capítulo será explicada cómo funciona la REAF Mercosur). Luego las Actas de las sesiones regionales son disponibles en la versión escaneada en el sitio web oficial de la REAF Mercosur, pero lo mismo no ocurre a las Actas de las sesiones nacionales. Hay que recalcar que las primeras Actas fueron elaboradas sin mucho formalismo la cual dificultó comprender ciertos escritos, también algunas actas fueron realizadas mezclando el idioma español y portugués. La segunda metodología fue la recolección de datos a partir de dos entrevistas semiestructuradas a participantes en la REAF Mercosur y Paraguay, un representante de Gobierno y otro de la Sociedad Civil de Paraguay para poder evidenciar los procesos que han transcurrido desde la creación de la REAF y como esta influencia en las políticas de comercialización destinadas para Agricultura Familiar Campesina por la REAF. Las entrevistas fueron aplicadas a los participantes por la existencia de cierta afinidad que se dieron en participaciones de las Sesiones Nacionales de la REAF, que eventualmente facilitaron en cierta manera la comunicación para el desarrollo de las entrevistas. Para esto, fue realizada una entrevista con un funcionario de la Dirección de Comercialización del Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG, que también es punto focal del GT de Comercio de la REAF en Paraguay, y que trabaja desde 2007, aproximadamente hace 12 años envuelto en las actividades de la REAF. Esta entrevista fue realizada en predio del Ministerio el día lunes 6 de mayo del 2019. La segunda entrevista fue realizada en un domicilio particular, con un agricultor familiar, que recientemente ha participado de la REAF Paraguay proveniente de la ciudad de Paraguarí el día viernes 10 de mayo del 2019. Es importante mencionar que el agricultor fue recientemente incorporado en la lista de los participantes de la REAF.

Y como tercera actividad de la metodología se realizó la recolección de datos a partir de las experiencias vividas personalmente, una observación como participante, en los eventos y reuniones de la REAF y los documentos elaborados en el ámbito del Proyecto de Extensión de Políticas públicas de desenvolvimiento rural y seguridad alimentaria en el ámbito de la REAF Mercosur de la Universidad Federal de la Integración Latino Americana UNILA entre los años de 2016 y 2018. También trabajé con una beca de investigación en el Proyecto “Arenas Públicas – um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)”, financiado por la “Chamada Universal

MCTI/CNPq n°. 01/2016”, en 2018. En los períodos mencionados participe en 26-28 octubre de 2016 en la XLVIII Sesión Nacional Brasileira Reaf Mercosur, en Brasilia, Brasil; 11-15 junio de 2018 e la XXVIII REAF Mercosur, en Asunción, Paraguay; 19 octubre de 2018 en el I Encuentro de Mujeres Rurales del Mercosur Ampliado (Unicafes-REAF-UNILA), Medianeira, Paraná, Brasil.

El desarrollo de este trabajo se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo está basado en un breve historio sobre la agricultura familiar en Latinoamérica, así como del mismo modo la AFC en Paraguay, y como esta última paso a ser una categoría de importante relevancia para el país, además se resalta algunas complejidades en el proceso de fortalecimientos para la AFC. Y como subcapítulo se destaca algunos antecedentes sobre el comercio en Paraguay. En el segundo capítulo se realizó una descripción de cómo funciona y como está estructurada la REAF Mercosur y la REAF Paraguay, en este apartado se especifica cómo se creó la REAF, cuáles son los países envueltos en ella, los Grupos Temáticos (GT's), la organización reuniones regionales y nacionales y el funcionamiento de los órganos que toman decisiones. Además se realiza una descripción de cómo es la REAF Paraguay, sus participantes, histórico para luego, en el tercer capítulo, tomar enfoque específico sobre el GT de Facilitación de Comercio, definiendo como está conformado, cuáles son los temas más debatidos, propuestas y decisiones que se han realizado, y como está el incentivo al fortalecimiento de las políticas públicas para la AFC en Paraguay. Finalmente, dentro del cuarto capítulo se evidenciara la actuación de la sociedad civil y de algunos representantes de gobierno dentro del GT mediante materiales que discuten la REAF y las entrevistas realizadas. Seguidamente a este capítulo, se formaliza las consideraciones finales de la investigación, y por último las referencias bibliográficas que fueron de apoyo para realizar el trabajo.

## 2 AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL PARAGUAY

El objetivo de este capítulo está direccionado al análisis sobre la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay, pero antes para una mejor comprensión será detallada de manera resumida algunos procesos históricos de la agricultura y su importancia en Paraguay. Además podrán observarse como a partir de la creación de la REAF Mercosur fue creada la definición de Agricultura Familiar en Paraguay.

La agricultura latinoamericana durante los últimos cincuenta años ha pasado por grandes transformaciones: se ha integrado fuertemente al mercado; se ha industrializado; ha complejizado su proceso productivo modernizándolo. (GARCIA, A. B; ALMADA, F, 2007). Según estos autores la agricultura durante estos cincuenta años, ha modificado sustantivamente sus sistemas de gestión y administración; ha asalariado sus relaciones laborales; ha establecido estrechos vínculos con la industria a la que vende buena parte de su producción. No obstante, la modernización de la agricultura ha tenido un carácter desigual e incompleto en todo el continente como consecuencia de las restricciones de la política macroeconómica y los falencias de las políticas de subsidios que, sin duda, privilegiaron a los sectores empresariales, y esta hizo a que fuese creándose y desarrollándose una agricultura predominante y fuertemente heterogénea en los países latino.

En América Latina y el Caribe (ALC) la agricultura en las últimas décadas se convirtió en un rol clave, a lo largo de estos años es visible que ha aumentado la producción agropecuaria en la región, y esto impacta fuertemente en las economías de cada país, y en muchas de ellas la agricultura se fomentó para crear o ayudar a mantener un equilibrio presupuestario. A la hora de estudiar la región, la agricultura resulta ser la mayor relevancia, ya que además de las consecuencias económicas vinculadas a la actividad, empieza a emerger una serie de cuestionamientos sobre los costos ambientales asociados a ella, sobre todo en los tipos de producción que se están desarrollando. En este sentido, resulta interesante mirar cuál es el modelo de producción predominante, cómo funciona, cuáles son sus límites y también qué cambios se pueden esperar tanto en la demanda de productos agrícolas como en los sistemas de cultivo mismos.

El desempeño de la agricultura en ALC es relativamente fuerte. Ha superado el crecimiento global e incrementado la disponibilidad de calorías per cápita en 29%, y el de proteínas en 35%, entre 1960 y 2009 [...]. Este incremento se asocia a la

expansión agrícola de Brasil y al crecimiento de la producción ganadera, en comparación con los cultivos. Modificaciones en las políticas de estabilización llevaron a una diversificación significativa de la producción agrícola, lo cual se refleja en cambios en la estructura de las exportaciones: el predominio de productos tradicionales (café, cacao, azúcar y textiles) ha decrecido, en tanto que ha aumentado la exportación de nuevos productos como vegetales, oleaginosas y productos cárnicos (DIAZ. B, et al. 2013, *apud* ESCOBAR.G, 2016, p. 3).

Con lo citado anteriormente se puede afirmar a que actualmente se vive enfrentando el desafío de un aumento sustancial de la población y simultáneamente del consumo de ganado, y que se puede esperar aún una mayor relevancia de la producción agrícola de la región. Según la FAO (2015, p.14) la mejor apuesta de ALC es el aumento de la productividad agrícola para obtener un crecimiento estable y sostenido del sector agrario, sobre todo en un escenario caracterizado por la desaceleración de la demanda mundial de productos agroalimentarios (que afectará las perspectivas de crecimiento de la producción y las exportaciones de ALC). Pero pese a esto hay que tener en cuenta que frente a una agroindustria organizada y orientada hacia la exportación y los mercados estadounidenses, europeos y asiáticos, la agricultura que produce la mayoría de los alimentos que se consumen en la región tiene que luchar para mantenerse en pie, como lo muestra el caso de la agricultura familiar.

Según Benítez (2016) en Paraguay a partir de los años cincuenta el término “campesino<sup>4</sup>” recibía diversas connotaciones, las cuales dependían de las zonas en que la agricultura era practicada, como también dependía de los cultivos que eran trabajadas o de las actividades pecuarias que eran llevada a cabo por los estos “campesinos”. Es importante demostrar que la concepción explicada por la autora sobre el término “campesino” era interpretada y considerada como los “sin tierras”, y que, las mismas contenían sentimientos que expresan cierto desprecio dentro de su significado en décadas anteriores, además estas interpretaciones no eran exclusivas en el caso del Paraguay, sino que se percibía en varios países de América Latina en esa época.

Benítez (2016) destaca que en este periodo surgió un personaje que marco varios acontecimientos inolvidable para el Paraguay, esta figura que tomo el gobierno fue General Alfredo Stroessner, Presidente de la República del Paraguay cuyo régimen comenzó el 15 de agosto de 1954 hasta el 3 de febrero de 1989. Su gobierno fue un régimen dictatorial, donde concretó varios cambios dentro de las políticas dirigidas al

---

<sup>4</sup>[...], “el termino campesino está relacionada a la persona que vive y trabaja de manera habitual en el campo [...]” (Real Academia Española, 2016 *apud* por BENITEZ 2016, p. 5)

sector rural, alterando la estructura fundaría del país en la época y consecuentemente las medidas estas medidas tomadas impactaron ampliamente el contexto agrario del Paraguay.

“[la] Paz social, bienestar de la población e integración territorial que para conseguirlos, se fundamentaron en las estrategias del incremento de las exportaciones, la agroindustria y la substitución de importaciones, definiendo al sector agropecuario y forestal como soportes fundamentales del desarrollo basado en el uso de los recursos naturales (significando el aumento de las tierras cultivadas en detrimento de las tierras con bosques) uso de las aguas, praderas e otros recursos” (PARAGUAY, 1985, p. 18 apud BENITEZ. 2016, p. 21)

El Instituto del Bienestar Rural (IBR) y el Estatuto Agrario fueron creados durante el periodo de la dictadura, así también se procedió a tomar medidas con el fin de descongestionar la región central del país (PASTORE, et al, 1972 apud BENITEZ 2016, p. 21). Pese a esto, la intención de descongestionar la región central del país, los campesinos migraron a asentamientos en diversos puntos del país, proceso el cual fue favorecido por la obtención de tierras fiscales mediante a la aplicación del Estatuto de 1940.

“La reforma agraria de Stroessner tenía dos formatos: (1) ocupar las tierras de la cuenca del río Paraguay mediante asentamientos para productores familiares y (2) habilitar la frontera de la cuenca del río Paraná para la entrada de emigrantes extranjeros. Para esto promocionó la “*Marcha hacia el este*”, con la idea de ocupar espacios del territorio oriental”. (FIGUEREDO, 2010, p.7 apud BENITEZ, 2016, p. 21)

En esta época la migración y distribución de tierras no sólo era destinada al sector campesino, sino que era una cuestión variable de acuerdo a la afinidad y devoción, que sus pares o cercanos demostraban hacia el dictador Alfredo Stroessner, para de esta forma ser también beneficiados por tales medidas. De acuerdo con Benítez (2016) las tierras con mayor valor eran cedidas a campesinos que eran cercanos al Presidente o que llegaban a un común acuerdo, acuerdo por el cual significaba a que estaría con un favor pendiente para el dictador. Es transcendental recalcar lo que la autora afirma sobre la distribución de tierras en esta época, según ella a los campesinos eran distribuidas aquellas tierras que eran consideradas marginales, tierras inservibles o de baja aptitud agronómica. Y que este hecho fue la causante a que los campesinos reubicados se veían sometidos a buscar alternativas para producir, al menos para su consumo y practicar de agricultura de subsistencia, aun así varias de las familias insistían en dedicarse al tabaco y algodón

Conforme a Benítez (2016) el aumento masivo de extranjeros al país durante este periodo de dictadura fue la de los brasileros, ya que el proceso de emigración era favorecido por la habilitación de frontera de la cuenca del río Paraná. Esta acción fue creando nuevas colonias, nuevas formas de producción agronómica y el apareamiento de un nuevo actor social denominados “*los brasiguayos*”<sup>5</sup>.

“La implicación de los brasileros en el territorio nacional generaba el aumento de los precios, en cuanto a tierra se hablaba, como también la modernización y tecnificación de las prácticas agrícolas, generaron un aumento en la producción del algodón impactando en la economía nacional de manera positiva en la década de los 80, con importante participación del campesinado para la obtención de este logró” (FOGEL, 2010 *apud* BENITEZ, 2016, p.23).

Según Sánchez (2009) *apud* Benítez (2016, p. 23) la apertura a las inversiones extranjeras en el campo y la disponibilidad de crédito internacional para obras de infraestructura [...] fueron importantes factores que generaron un auge económico en los años sesenta y setenta. Benítez (2016) afirma que las consecuencias del ingreso de extranjeros al país aumento la migración de la población rural para ciudades para la búsqueda de nuevas oportunidades, aunque seguirían muchos pobladores rurales seguirían la agricultura para consumo familiar. También afirma que modelo campesino fue entrando paulatinamente en crisis, con un empobrecimiento que contrastaba con la pujanza de los sectores agroexportadores que iban en expansión sobre las tierras más productivas del país y que fueron retrotrayendo la frontera agrícola de uso campesino.

El Gobierno de Stroessner en la década del setenta fortaleció la agricultura empresarial<sup>6</sup> impulsando un programa con el Primer Programa Nacional de Soja, que fue lanzado en 1972 y ofrecía a los agricultores crédito rural (WESZ Jr., 2014 *apud* BARUJA, 2014, p. 26)

Cuando ocurrió la caída de la dictadura<sup>7</sup> paraguaya a finales de la década del ochenta, la mayoría de los campesinos se vieron aliviados ante la esperanza de mejoras en cuanto a la defensa de sus derechos en el ámbito social, político y económico. Pero como no ocurrió, las movilizaciones campesinas fueron intensificando el activismo

<sup>5</sup>La palabra brasiguayos hace énfasis al gran número de agricultores brasileños que se instalaron en la región oriental del país, principalmente en la región este, a costas del plan de colonización del cual ya hemos hablado (BARUJA, 2014, p.35)

<sup>6</sup>“[...] denominado como agricultura mecanizada, grandes productores sojeros, agro-exportadores, agronegocio, etc. Se caracteriza por presentar una estructura productiva con alto nivel tecnológico (aplicación de biotecnología, agroquímicos y transgénicos), [...]” (BARUJA, 2014, p.26)

<sup>7</sup>Caída de la dictadura del Presidente Alfredo Strossner en el año 1989 (SÁNCHEZ, 200 et al *apud* BENITEZ, 2016, p 25).

que venían demostrando durante la época de la dictadura. (SÁNCHEZ, 200 et al *apud* BENITEZ, 2016, p 25).

Las cuestiones fundiarias continuaron siendo debatidas dentro de este periodo, entre el año 1992, aun así la problemática del latifundio no fue tomada como un problema para el sector rural, sino más bien proyectaron aumentar la productividad dentro del país (FOGEL, 2010; SÁNCHEZ, 2009). Los cereales, más la soja transgénica y la producción de ganadera, fueron las actividades económicas que tuvieron, y tienen hasta hoy, mayor respaldo por las legislaciones, mientras que por otro lado, las pequeñas producciones campesinas fueron desvalorizadas, a tal punto de generar cierta crisis en el sector, dando como consecuencia el éxodo rural. (BENITEZ, 2016, p. 26).

La afirmación de Benítez (2016) destaca que estos acontecimientos citados arriba tuvieron respaldo del Estado, y fue intensificada luego de la apertura del Mercado Común del Sur (Mercosur), la cual amplió las relaciones de mercado entre los países vecinos aumentando la demanda de los productos ofrecidos por el modelo del agronegocio.

Como lo afirma Baruja (2014) durante el gobierno de Stroessner se dio una pésima distribución de la tierra, en la mayoría de los casos, beneficiando a extranjeros. Sin duda estos acontecimientos acarrearán problemas para la agricultura paraguaya, específicamente los más afectados fueron los campesinos que no tuvieron el apoyo y la consideración del Gobierno en aquella época. Actualmente estos conflictos fueron agravándose, por tal motivo en la actualidad existen falencias sin resolver como el acceso a la tierra, las políticas públicas destinadas para el sector campesino y la desigualdad de derechos.

García y Almada (2007) afirman que en los últimos años la discusión que surgió es la existencia de dos tipos<sup>8</sup> de agricultura que también se subdividen en categorías, y que por tanto hay que conocerlas y entenderlas porque su lógica y racionalidad operativa requieren de políticas diferenciadas; porque la liberalización absoluta (la inexistencia de políticas sectoriales) de los años 90 mostraron que no solucionaron los problemas que buscaban resolver y al menos se hizo explícito que lo actuado en ese marco fue claramente excluyente de las agriculturas de pequeños productores, de la agricultura familiar campesina.

Como afirma Benítez (2016) el término agricultura familiar anteriormente no era muy empleado por la sociedad como en la actualidad. Por ello hasta el siglo

---

<sup>8</sup>“[...] Las empresas agropecuarias (la agricultura empresarial con todas sus reglas) y los “pequeños productores familiares” o agricultura familiar [...]”. (GARCÍA, A. B; ALMADA, F, 2007, p. 9)

pasado eran utilizados diferentes términos que le hacían referencia de acuerdo a los tratados o prácticas que eran realizados por los individuos, tales como: agricultor de subsistencia, agricultor de baja renta, sitiante, pequeño productor, pequeño propietario, colono, labrador, arrendatario, campesino, etc.

Según Wanderley (2003) y Fernandes (2014) en América Latina la difusión del término agricultura familiar (AF) es dada primeramente en Brasil, generando discusiones al respecto hasta el día de hoy, expandiendo así el término a los diferentes países de continente. Y haciendo énfasis sobre uno de los tipos de agricultura, cabe destacar que desde las últimas décadas el debate sobre la “agricultura familiar” (AF) ha tomado mucha fuerza y ganado mucha evidencia y relevancia a nivel mundial. En búsqueda de un esclarecimiento conceptual a cerca de la agricultura familiar, Fernandes (2014) afirma que la apropiación del término de “agricultor familiar” tiende a ser observada como un avance del campesino hacia la modernidad, a la adecuación del sujeto a la modernización, convirtiéndose de esta forma en un agricultor familiar sin la necesidad de perder su esencia de campesino. Benítez (2016) discute la posibilidad de los agricultores familiares sean solo aquellos pequeños productores que consiguen consolidarse y adecuarse a las fluctuaciones y exigencias del mercado, a diferencia de todos los campesinos que no consiguen asimilar tales cambios dándose a su paso la eliminación de este segmento como categoría política de las políticas públicas.

Se han realizados varios estudios acerca de las definiciones del concepto de agricultura familiar en el mundo. Se recopilaron 36 definiciones, 12 de las cuales correspondieron a América Latina (FAO 2014, et al., *apud* RIOS 2016, p. 16). Esto es de principal importancia para que cada país pueda caracterizar la agricultura familiar e obtenga información básica utilizada para el conjunto de potencialidades que se encuentra dentro de la misma, para así atender demandas que puedan estar presente sin modificar totalmente su estructura, ya que la particularidad de la agricultura familiar es que son familias que siguen manteniendo sus culturas, su forma de vida.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, 2014) destaca que:

La agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres.



Según Gattini, 2011 *apud* Rios, 2016, p. 15, existen tres tipos diferentes de Agricultura Familiar.

- a) La agricultura familiar de subsistencia. Esta primera categoría se caracteriza por estar más orientada al autoconsumo, posee una estructura productiva de muy bajo capital y tecnología que no le permite generar ingresos suficientes para garantizar el bienestar familiar. Por consiguiente, debe vender servicios de mano de obra extra prediales para obtener un mayor ingreso. De mantenerse su acceso restringido al capital y tecnología su permanencia en el mercado se encuentra en riesgo.
- b) La agricultura familiar en transición. Tiene mayor nivel de capitalización y mejores recursos de tierra que le permiten una producción para su consumo y venta de excedentes en el mercado. Aunque no genera suficientes excedentes económicos como para ir capitalizando su finca y lograr un mayor desarrollo productivo. La situación de esta tipología de la AF es inestable con respecto a la producción y tiene mayor dependencia de los apoyos públicos para conservar su situación. Necesita acceder al crédito, a las innovaciones tecnológicas y articularse mejor con el mercado para desarrollarse.
- c) La agricultura familiar consolidada. A diferencia de la anterior, tiene mejor acceso a los principales factores de producción como la tierra, el capital y la tecnología. Además, ha logrado insertarse en el mercado de tal manera a generar excedentes para su capitalización y crecimiento.

Pese a estas características mencionadas cabe resaltar que estas no son legítimas a nivel mundial y que cada de país posee criterios y parámetros para una definición y conceptualización, así como la formulación e implementación de programas o proyectos destinada a este sector. Para crear una definición o conceptualización clara de la AF y poder aplicar políticas destinadas a la agricultura familiar, por eso algunos países del Mercosur y sus asociados cooperan en conjunto con la REAF en el ámbito del Mercosur. Para un mejor entendimiento sobre la REAF, será explicada y profundizada en el próximo capítulo.

Según Riquelme (2016) casi todas las investigaciones sobre Agricultura Familiar y Campesina en América Latina destacan a la agricultura familiar como un sector clave para la disminución o erradicación de la pobreza y el hambre en los países donde éstos predominan. Uno de esos estudios señala: “Los pequeños agricultores son aliados de la seguridad alimentaria y actores protagónicos en el esfuerzo de los países por lograr un futuro sin hambre” (SALCEDO y GUZMAN, 2014, p. 4 *apud* RIQUELME. Q, 2016, p. 25). El autor también destaca que en ALC el 80% de las explotaciones pertenecen a la agricultura familiar, incluyendo a más de 60 millones de personas, convirtiéndose en la principal fuente de empleo agrícola y rural y que no sólo producen la mayor parte de los alimentos para el consumo interno de los países de la región, sino que habitualmente desarrollan actividades agrícolas diversificadas, que les otorgan un papel fundamental a la

hora de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.

Sin embargo otros estudios demuestran que la agricultura familiar posee limitaciones para su crecimiento debido a la centralización de tierra y la falta de políticas que consideren las necesidades de este sector productivo. (FAO, CEPAL, IICA, 2014 *apud* RIQUELME. Q, 2016, p. 25). Con lo citado anteriormente se puede observar a que estos dos enfoques mencionados son respaldados por organismos como la FAO, exponen la complejidad del tema y la necesidad de propiciar en los países una política efectiva que asegure a este sector productivo su desarrollo. Es inminente la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo pero no se exige a los estados la elaboración e implementación de estas nuevas estrategias. Riquelme (2016) afirma que mientras el poder de las transnacionales de la producción en muchos países supera al poder de los propios estados y limitan su soberanía para establecer sus propias políticas de desarrollo rural.

Como fue mencionada anteriormente por García y Almada (2007) la existencia de dos tipos de agricultura, y también RIOS (2016) afirman que se da este fenómeno en Paraguay:

[...], al igual que otros países Latinoamericanos, la agricultura es una actividad muy importante dentro del país, con reflejos económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, se puede decir que existen dos grandes tipos de agriculturas muy diferentes en todo el país. Una es la “empresarial”, que produce monocultivos prioritariamente para exportación en grande escala con amplio uso tecnológico, que según algunos estudios, “tienen un presente y un futuro exitoso”. El otro gran grupo es la agricultura familiar campesina, que tiene menor área, producción más diversificada y la mayor parte del trabajo viene de las personas que viven en la finca, pero hoy en día son prácticamente olvidados por la mayoría de la población urbana. (RIOS, 2016, p. 12)

La Agricultura Familiar en Paraguay no viene siendo una discusión antigua a comparación de otros países que ya desde el siglo pasado ya han intentado definir, pero en los últimos años la agricultura familiar en Paraguay ha ganado fuerza. Como Benítez (2016) lo afirma, en Paraguay a pesar de los acontecimientos históricos, el campesino y el agricultor familiar son el mismo sujeto, aunque exista mucho debate sobre esto, hay que entender que dentro del campesino ha coexistido siempre un agricultor familiar, donde la plataforma principal ha sido y será la familia, donde su estilo de vida es también una profesión. Y es por eso que se ha implementado el termino Agricultura Familiar Campesina, ya que históricamente el campesino estuvo presente en los debates en el país. Para esto, fueron fundamentales los siguientes acontecimientos, mencionados

en un informe elaborado sobre Políticas Públicas y marcos institucionales para la agricultura familiar en América Latina por el IICA (2017, p. 398). Que afirma lo siguiente;

En la década del 2000 se logra el primer paso hacia la conceptualización de la Agricultura Familiar. En efecto; en la Ley N° 1863/02 que establece el Estatuto Agrario, en su Artículo 2º, se señala que dicha reforma “promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la Agricultura Familiar campesina al Desarrollo Nacional

Sin embargo, recién con la sanción de la Ley N° 2419 /04<sup>9</sup>, de creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT, se define el concepto de Agricultura Familiar. Así, en su Artículo 6º Agricultura Familiar concepto se establece:

“A los efectos de esta Ley y como objeto de la misma, se entiende por agricultura familiar campesina aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extra predial”.

Al respecto de esta Ley, (IICA, 2017, p, 397), especifican que: *“al no introducir la dimensión espacial límite al concepto de Agricultura Familiar, esta Ley se fundamenta en las características sociales, productivas y económicas de dicha categoría social”*.

Continuando con este proceso el informe del IICA (2017)<sup>10</sup>, alega que, en el año 2006, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) encomienda al IICA-Paraguay, la realización un Estudio Exploratorio para la caracterización de la Agricultura Familiar tras lo cual, en el año 2007 establece como una de sus principales líneas de acción, el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, apoyándose, además, en los resultados de la 7ª REAF, contenida en la Resolución MERCOSUR/GMC/RES N° 25/07: “Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur”. En consideración a dichas directrices, la Sección Nacional Paraguay de la REAF, integrada por referentes del sector agrario público y organizaciones de productores de la Agricultura familiar define a la Agricultura Familiar en el Paraguay como:

“aquella unidad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente fuerza de trabajo familiar para hacer producir el predio, que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza más de 50 hectáreas de tierra en la Región Oriental y 500 ha en el Chaco, independiente del rubro productivo.”

---

<sup>9</sup> Ibidem. 2017, p. 398

<sup>10</sup> Ibidem. 2017, p. 398

Concomitante a esto, por Decreto N° 11.464/07 se crea e implementa el Registro de la Agricultura Familiar y por Resolución MAG N° 616/07 se crea el Departamento de Registro de la Agricultura Familiar, en la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias - DCEA, del MAG. Cabe señalar finalmente que la antes citada Resolución del MERCOSUR/GMC/RES fue incorporada al Marco Legal del MAG por Resolución N° 2095 del 21 de octubre de 2011.

Según el IICA (2017)<sup>11</sup>, en su informe sobre Situación actual de la Agricultura Familiar en el Paraguay, afirma que, la implementación de la política de colonización, también conocida como la “Marcha hacia el Este”, la atención al Sector Público Agropecuario, estaba y sigue estando dirigida principalmente a los pequeños productores agrícolas, aunque con desiguales resultados, en virtud de la trascendencia que éstos tienen en la producción de una buena parte de los alimentos de consumo interno y por constituir un segmento de gran importancia socio-económica para el país. A efectos de una mejor contextualización señala:

[...] el sector agropecuario del Paraguay, está integrado principalmente por dos sub-sectores claramente definidos y radicalmente opuestos. Por un lado, la agropecuaria empresarial, agrícola o pecuaria, que utiliza tecnología de producción de punta; con dedicación casi exclusiva a la producción de soja, maíz, ganado vacuno de corte y últimamente a la producción de arroz bajo riego, en grandes extensiones de terreno. Y por el otro, la pequeña agricultura o Agricultura Familiar, con bajos niveles de producción y productividad de los rubros que explota; dedicada principalmente a la producción de rubros para el consumo familiar, en pequeñas extensiones de terreno. (IICA, 2017, p.398)

Conforme con RIOS (2016) la agricultura familiar campesina en Paraguay es mayoritaria en cantidad de fincas. No obstante, existen datos que evidencian que ha disminuido por dos razones fundamentales: aumento de la agricultura empresarial y falta de políticas públicas en diferentes sectores (producción, precio, seguro, comercialización, infraestructura, servicios básicos, etc.). Los datos demuestran que la agricultura familiar perdió más de 15 mil fincas y 366 mil hectáreas entre 1991 y 2008, pero las fincas de más de 10 mil hectáreas pasaron de 351 a 600 en el mismo periodo (MAG, 2015 *apud* RIOS 2016, p.). Esto sigue en dirección contraria a lo establecido en la Constitución Nacional en los artículos referidos a la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, en los cuales se hablan de la incorporación de la población campesina al desarrollo económico del país y la eliminación del latifundio (RIQUELME, 2016 *apud* RIOS 2016).

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*, 2017, p. 398

Varios autores (BONNAL Y MALUF, 2009; SCHNEIDER, 2009; GATTINI, 2011; PERRY, 2012; PLOEG, 2014) concuerdan en que la agricultura familiar es un factor imprescindible para el desenvolvimiento rural y para la seguridad alimentaria. Sin embargo destacan los autores que, en muchos casos su contribución es limitada por las dificultades de comercialización, considerando que el sistema agroalimentario ha pasado por procesos de concentración empresarial, internacionalización de los mercados, estandarización de los productos y construcción de nuevas normas de calidad (WILKINSON, 2008 apud RIOS, 2016).

Un ejemplo claro de lo citado anteriormente, es que, en actualidad, la agricultura familiar campesina en Paraguay viene jugando un papel importante para el desarrollo del país. Una de las herramientas que surgen como potenciales para el desarrollo rural y seguridad alimentaria son las cadenas cortas de comercialización, que será profundizada en el en los próximos capítulos de esta investigación

## 2.1 COMERCIO Y ECONOMIA EN EL AMBITO DE LA AGRICULTURA EN EL PARAGUAY

En este capítulo se analiza brevemente sobre ciertas caracterizaciones del desarrollo económico del Paraguay, las medidas de política comercial que se han dado en las últimas décadas, esto, para entender mejor como han ido evolucionando comercio exterior en ámbito de la agricultura, y cuál ha sido algunas de las estrategias comerciales resultantes y heredadas en la década de los noventa por gobiernos de la transición democrática luego de régimen autoritario en Paraguay.

Para Masi (2006, p. 3), el desarrollo económico en América Latina es mediante el aumento de la productividad agrícola y la industrialización de las economías en algunos países latinoamericanos. En el caso paraguayo, el desarrollo económico provenía principalmente de los rubros agrícolas de exportación a pesar de no llegar a estructurar medidas claras de promoción industrial y de estrategia de sustitución de importaciones.

Estudios de la UGP (2016, p.7) demuestran que la agricultura es una de las actividades económicas y sociales de mayor peso y tradición en el Paraguay. En tiempos de colonización, la producción y exportación de yerba mate ha sido una de las principales actividades económicas. Consecutivamente, en el siglo XX, el algodón y el

tabaco han mantenido durante varias décadas las exportaciones paraguayas, posibilitando el ingreso de divisas y el crecimiento de la economía. No toda la agricultura era de exportación, una parte importante y mayoritaria se destinaba al consumo interno, tanto de las familias productoras como del reducido mercado nacional.

Desde tiempos remotos la economía paraguaya tiene predominancia del sector agropecuario y alta influencia de éste en los demás sectores de la economía, como el comercial, financiero y de servicios.

La agricultura tiene un participación del 18% en la economía nacional, pero al agregar a los demás sectores (proveedores, transporte, logística, industrias) de las cadenas productivas, esa cifra se eleva al 28,9%, es decir casi un tercio del total de la economía paraguaya. El sector de agro negocios, entendido como el conjunto de los sectores agrícolas, pecuarios y forestales, y las industrias y servicios vinculados, representa el 41% de la economía nacional. Estas cifras indican una muy alta participación de las actividades productivas primarias, principalmente agrícolas en la vida cotidiana de los paraguayos (MASI 2006, p.4).

Haciendo un breve recuento sobre el comercio exterior de Paraguay, a partir de la década del setenta la ya existía una conexión física y comercial entre Paraguay y Brasil, cual trajo consigo cambios importantes, mediante la entrada de la soja, el contrabando en las fronteras y la construcción de la hidroeléctrica Itaipu, como lo afirma Masi (2006, p.4):

En primer lugar, la entrada de la soja a partir del desarrollo de este cultivo empresarial en la zona aledaña del Brasil, el incremento del cultivo del algodón alentado por el Estado paraguayo, y los precios internacionales en alza para estos bienes, dieron origen a la agricultura comercial en escala y fortalecieron la estrategia de especialización del país como exportador de *commodities* agrícolas. En segundo lugar, la apertura hacia el Brasil no solo significaba flujos crecientes de exportación de *commodities* agrícolas, sino un tráfico históricamente elevado de importaciones del país, con altos niveles de ilegalidad o contrabando, que adoptaba varias modalidades [...] consistía en un comercio de triangulación de bienes de consumo [...], importados mayormente del este asiático y de los Estados Unidos, en forma sub-facturada o ilegal y su consecuente reexportación a los países vecinos, en forma también ilegal (sin el pago del arancel correspondiente). En tercer lugar, la construcción de la hidroeléctrica binacional de Itaipú (Paraguay-Brasil) incrementó superlativamente los flujos de capital hacia la economía local, convirtiéndose en uno de los principales factores de un crecimiento sin precedentes de la economía, especialmente en el período 1975-19816. [...].

A pesar que la apertura hacia el Brasil, Masi (2006) alega que había sido el resultado de un proceso planeado gradualmente por el régimen de Strossner, la “política comercial” que emergía en los 70 y 80, no era precisamente el resultado de una estrategia de crecimiento económico. Más bien se trataba para acumular rentas en beneficio de un grupo político-económico cercano al dictador. De ahí que, por ejemplo, el Estado nunca aliente medidas a favor de la agro-industrialización para aumentar valor

agregado y la oferta exportable del país; tampoco tiene un plan de aprovechamiento de la energía eléctrica para fines de industrialización o de desarrollo del país; y finalmente apuesta a un modelo informal de triangulación comercial con pocas bases de sustentabilidad en el tiempo.

Con relación a lo mencionado anteriormente, Masi (2006) demuestra el panorama de que el modelo de desarrollo y la política que terminó propiciando el régimen autoritario luego de tres décadas de gobierno no ha sido necesariamente afín al sector productivo, llegando incluso a construir la principal ventaja comparativa del país (*el no pago del arancel correspondiente*), y esta acción beneficiaria al Paraguay como intermediador comercial o reexportador de productos de la extrazona, antes que como exportador de bienes locales. En este sentido y mucho antes que una política unilateral de apertura haya sido practicada por otros países de la región, el Paraguay la adoptaba como tal, sin que la misma aparezca como política oficial. Esta reducción arancelaria unilateral de hecho, provocada por los altos niveles de importaciones sub-registradas y no registradas, convertía a la economía del país en la más abierta de la región, presentando el país altos niveles de integración a la región y al mundo, mucho antes que se conforme el MERCOSUR.

De acuerdo con Masi (2006), la estrategia de “apertura comercial” practicada por el régimen autoritario, no creaba las condiciones para una mayor inserción internacional del Paraguay al no estimular una mayor inversión nacional ni la llegada de flujos de inversión externa directa para el sector productivo. Así, esta “apertura” propiciada, integraba el país a la región y al mundo solamente como intermediador comercial.

Masi (2006, p.3-4) destaca que, la peculiaridad del caso paraguayo es que con anterioridad al proceso de reformas y ajustes en la región, ya se había producido una propuesta de apertura comercial externa unilateral con características muy particulares, propuesta que actuaría en forma disfuncional a la propuesta planteada por el Mercosur en los noventa como estrategia comercial regional ante el nuevo contexto de apertura internacional.

Ya en el inicio de década del 90, el desarrollo económico se suponía que iba ser más relevante, desde el momento en que se abre una nueva etapa política en el país, ya que, al pasarse de un régimen autoritario a otro democrático, permite ver la

posibilidad de reformas económicas e institucionales como base de un nuevo modelo de desarrollo del país. Al mismo tiempo, este período coincide con un proceso de sinceramiento de los verdaderos niveles de apertura comercial del Paraguay, y con la oportunidad abierta al país para una inserción comercial en la región y en el mundo con patrones de especialización diferente y más competitiva que los vigentes hasta ese momento (MASI, 2006, p. 2)

La integración regional de Paraguay en los años noventa en las relaciones comerciales, ha distinguido cambios importantes para sus vecinos y con el resto del mundo. Según Masi (2006, p.7), los gobiernos de la transición democrática del Paraguay han adoptado diversas medidas para adaptarse a este nuevo escenario, y por lo tanto optaron por generar una nueva política comercial, más orientada a una economía abierta con capacidad de proveer mayor valor agregado a sus exportaciones y de aumentar la oferta de las mismas. Sin embargo, esta transición de un modelo comercial de *integración intermediadora* hacia otro de *integración orientada a la producción*, ha resultado un proceso de difícil realización en el Paraguay.

Ya realizando un enfoque más dirigido sobre el comercio en el ámbito de la agricultura permite observar que la participación de la agricultura en la economía del país es de relevancia para la estructura económica-productiva. Además, al no generarse otras fuentes de ingresos, como el desarrollo industrial por sustitución de importaciones, la economía paraguaya mantuvo un perfil eminentemente centrado en el sector primario permite (UGP, 2016, p.10).

A partir de la década de 1990 comienza un nuevo escenario de carácter productivo, donde varios agricultores comenzaron a aplicar el modelo productivo de la agricultura tecnificada<sup>12</sup>, capitalizando el aprendizaje y las condiciones productivas y comerciales existentes. A diferencia de los países de la región, como Argentina y Brasil, que ya habían experimentado procesos de modernización agrícola, con la introducción de maquinarias, fertilizantes y cultivos orientados al mercado, en Paraguay había primado una mirada única del espacio rural y de las actividades productivas, que luego daría lugar a la agricultura familiar. No es de extrañar por tanto, que la irrupción de un tipo de

---

<sup>12</sup> Tipo de producción se basa en gran medida en la automatización de tareas, y el diseño de máquinas y sistemas que pueden funcionar sin intervención humana o con un grado de intervención humana pequeño durante el proceso de producción en sí mismo (UGP, 2016).



agricultura diferente, más moderna y globalizada, asociada al conocimiento y la tecnología, no haya sido muy aceptada por una parte de la sociedad (UGP, 2016, p.7).

La agricultura tecnificada surge desde la producción agrícola destinada al comercio, una vez que se generan los stocks suficientes para llegar al mercado. El escaso poblamiento y las condiciones de comunicaciones muy básicas frenaron solo en parte el surgimiento del comercio de productos agrícolas, principalmente de yerba mate y de aceite. Los primeros colonos, inclusive con serias limitaciones tecnológicas y científicas, lograron replicar el modelo cultural de trabajo, ahorro, inversiones y acumulación que introdujo una particular diferenciación con el resto de los agricultores del país, cuyos cultivos se orientaban casi exclusivamente al consumo familiar, comercializando de forma esporádica los excesos de producción (UGP, 2016, p.14).

Estudio UGP (2016) afirma que la agricultura tecnificada se orienta a satisfacer una demanda mundial de alimentos cuyo comportamiento está regido por el crecimiento poblacional, la inserción de nuevas poblaciones a la clase media a través de mejoras en la economía en distintas partes del mundo y en mediante este contexto, las exportaciones de la agricultura tecnificada paraguaya han aprovechado las condiciones favorables que han posibilitado un incremento de la demanda, con precios internacionales relativamente altos en varios rubros, principalmente la soja.

El cultivo de soja es el más importante en cuanto a extensión, logística, valor de la producción y, sobre todo, en términos económicos. Paraguay se encuentra entre los principales países productores y exportadores de soja. Conjuntamente con Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia, Paraguay conforma la mayor región productora de soja en el mundo con un importante peso en el mercado mundial (UGP, 2016, p.38).

El sistema productivo de los denominados en aquel entonces como campesinos o pequeños productores a finales de la década del 80 e inicio del 90, estuvo durante muchas décadas funcionalmente adaptado a las condiciones del contexto rural caracterizadas por extremas dificultades de integración a mercados y muchas veces hasta de aislamiento, creando condiciones de pobreza. Esto conforme a lo que alega los estudios de UGP (2016, p.47):

Hasta no hace muchos años, las zonas rurales de poblamiento antiguo de la región Oriental eran eminentemente campesinas, con una población relativamente aislada de mercados que desarrollaba su vida social y económica casi en autosuficiencia, pero no basada en una capacidad de producción, acumulación o por administrar recursos, sino más bien en un estado de vinculación mínima con el resto del espacio, caracterizado por vías de comunicación de mala calidad y medios de transporte escasos o inclusive inaccesibles.

En este contexto, para estos productores la comercialización de productos agrícolas hacia el exterior del mundo rural era bastante limitada por diferentes factores: baja conectividad con los centros poblados, tamaño pequeño del mercado, espíritu emprendedor poco desarrollado por parte de los agricultores, y escasos incentivos por mejorar o incrementar la producción, ante la dificultad de comercializarla (UGP, 2016, p.48).

Si bien, realizando un análisis sobre los estudios de UPG (2016) para encerrar el periodo de las décadas pasadas (80 y 90), se puede percibir, que a consecuencia de los acontecimientos mencionado anteriormente, los cultivos comerciales de los productores se vieron frenados por la baja incorporación de buenas prácticas agrícolas, principalmente en lo referente a manejo de suelos, así como a un sistema de acompañamiento técnico y crediticio poco adaptado a las necesidades y características de los productores familiares que, en sentido estricto no era un productor orientado y dependiente del lucro económico.

Volviendo a analizar el comercio exterior y haciendo énfasis en la actualidad de Paraguay, se expondrá algunas de las exportaciones que está caracterizada esencialmente por las grandes fluctuaciones que son generadas a raíz de que sus componentes más preponderantes son bienes agropecuarios.

**GRAFICO 1:** Exportaciones totales registradas (Millones. de USD)



Fuente: Sitio WEB del Ministerio de Relaciones Exteriores 2016, Reporte de Comercio Exterior. Disponible en formato electrónico (PDF) en: [http://www2.mre.gov.py/index.php/download\\_file/view\\_inline/3923](http://www2.mre.gov.py/index.php/download_file/view_inline/3923). Acceso en abril del 2019.

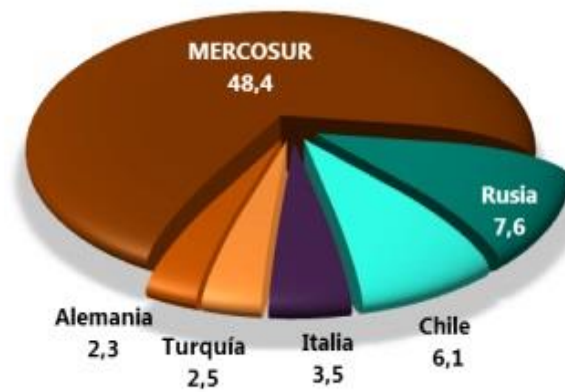
Conforme al Reporte de Comercio Exterior (2016, p.1) en el cuadro se puede observar la evolución de las exportaciones totales registradas (incluyendo energía eléctrica) fue descendiendo gradualmente, pasando de un crecimiento del 28,3% en el

2010, que representó un total de USD 6.517 millones, a un crecimiento inferior de 19,3% en el 2011, con USD 7.776 millones, para caer a 6,3% en el 2012.

El 2013 por su parte, fue un período de crecimiento excepcional que se vio beneficiado, según el Banco Central del Paraguay (BCP), por una rápida recuperación de la agricultura de los factores climáticos adversos de los dos años anteriores potenciada por los buenos precios internacionales que impactaron en un crecimiento importante de las exportaciones totales, alcanzando USD 9.636 millones, es decir un incremento del 29,8% con respecto al año anterior. A la recuperación agrícola se sumaron otros rubros exportables importantes que tuvieron aportes durante ese año como ser el de la energía eléctrica, carne, harina y aceite de soja entre otros. Posterior a este período, en el 2014, las exportaciones se incrementaron levemente en un 1,9% respecto al año anterior, en tanto que el 2015 tuvo una reducción del 13,6% alcanzando un total de USD 8.328 millones.

En el Grafico I trabajado por ministerio se observa que en el 2015, en la exportación de productos tradicionales como soja, maíz, carne y energía eléctrica, ha incrementado. Finalmente el 2016, alcanzó un total de exportaciones por valor de USD. 8.494 millones que implicó una variación del 2% en las exportaciones totales. El pequeño aumento en estos años y mediante el comportamiento de productos primarios como soja y arroz, así como el rubro de combustibles y energía sopesada por una disminución en las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario debido a los menores envíos de carne bovina, pieles, cueros y harina de soja, así como la reducción de manufacturas de origen industrial como productos farmacéuticos, textiles, materias plásticas y calzados, entre otros.

En el siguiente Grafico II se puede percibir las exportaciones totales por destino durante el 2016, incluyendo las exportaciones de energía eléctrica, se aprecia que el destino más importante fue el Mercosur, con una participación del 48,4% del total, seguido de Rusia, con un 7,6%, cuyo componente principal fue la carne; por Chile con un 6,1%; Italia, 3,5% y Turquía y Alemania, con 2,3%.

**GRAFICO 2:** Exportaciones totales por destinos (en porcentajes %)

Fuente: Sitio WEB del Ministerio de Relaciones Exteriores 2016, Reporte de Comercio Exterior. Disponible en formato electrónico (PDF) en: [http://www2.mre.gov.py/index.php/download\\_file/view\\_inline/3923](http://www2.mre.gov.py/index.php/download_file/view_inline/3923). Acceso en abril del 2019.

### 3 FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURACIÓN DE LA REAF MERCOSUR Y REAF PARAGUAY

El Mercado Común del Sur (Mercosur<sup>13</sup>) fue creado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción<sup>14</sup>, donde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron este acuerdo (REAF, 2010). La finalidad es de que los países tanto miembros del bloque se integren a través de la circulación libre de bienes y servicios productivos, política comercial común, coordinaciones las políticas macro económicas y sectoriales la armonización de legislaciones. El Mercosur desde su creación posee una estructura compleja de organismos, con vínculos verticales (jerárquicos, decisorios) y horizontales (de coordinación o asesoramiento, no decisorios) (FIDA MERCOSUR, 2015).

El MERCOSUR es un proceso de integración de carácter intergubernamental, donde cada Estado Parte tiene un voto, y las decisiones deben ser tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes (MERCOSUR, 2019). Los organismos decisorios (ejecutivos) toman las decisiones del Mercosur, a partir de iniciativas propias o sobre la base de las recomendaciones de los organismos no decisorios (asesores). Actualmente, los organismos decisorios del Mercosur son: El Consejo del Mercado Común (CMC), creado en 1991 (Tratado de Asunción); El Grupo del Mercado Común (GMC), creado en 1992 (Tratado de Asunción); La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), creada en 1994 (Protocolo Ouro Preto); El Tribunal Permanente de Revisión (TPR), creado en 2002 (Protocolo Olivo) (PROGRAMA FIDA MERCOSUR CLAEH, 2015, p. 3).

Cómo se puede percibir, el objetivo inicial del Mercosur fue crear un fórum regional de asuntos comerciales y económicos. Según Alves (2017, p. 11), esta finalidad paso por varias transformaciones, incluyendo una oportunidad para discutir las relaciones sociales y la participación de los consumidores. El autor afirma que la percepción de tratar

---

<sup>13</sup>El Mercado Común del Sur (Mercosur) hoy día está conformado por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela como socios plenos (GAITE, 2010, p. 168). Son Estados asociados las repúblicas de Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Surinam. Este informe refiere exclusivamente a los cinco países que desde 2004 han tenido una participación activa y regular en la REAF: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (plenos) y Chile (asociado). La República Bolivariana de Venezuela, de reciente adhesión plena, aún no tiene una participación regular en la REAF, aunque avanza en ese sentido (MERCOSUR, 2019).

<sup>14</sup>El 25 de marzo de 1991, en la capital del Paraguay, se suscribe el Tratado de Asunción como el instrumento constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que constituye el proyecto internacional más relevante en que se encuentran comprometidos los países integrantes (GAITE, 2010, p. 168)

de cuestiones socioeconómicas, en un bloque de países en desarrollo, era esencial la participación social para alcanzar los objetivos de crecimiento económico.

### GRAFICO 3: Mapa de los países miembros del Mercosur ampliado



Fuente: ELABORACIÓN PROPIA DEL AUTOR, 2019

Según Alves (2017, p. 13) en 2003 y 2004 se habían dado grandes transformaciones en el bloque, donde la participación social tuvo lugar como correlato de los cambios políticos, económicos, sociales y culturales iniciados en los Estados Partes del Mercosur en que propiciaron un proceso incipiente de construcción de una esfera pública y una ciudadanía regionales.

Los autores (UPS Mercosur & PONT, 2016 *apud* ALVES, 2017, p. 13) indican que durante el proceso de ampliación de la participación social, se crea en 2010 la Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur (UPS), en el ámbito del Alto Representante General del Mercosur. Se establece que trabajará en coordinación con la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, el Instituto Social del Mercosur (ISM), la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales y con los Puntos Focales del Programa Somos Mercosur. Una de las funciones principales de la UPS se destaca en:

atuar como canal institucional de diálogo do Mercosul com a sociedade civil e os movimentos sociais, apoiar a organização da Cúpula Social do Mercosul, financiar a participação social em eventos e atividades do Mercosul, e manter um registro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes. (ALVES, 2017, p. 13)

A este hecho se suma;

O Conselho do Mercado Comum decide consolidar as normas sobre organizações e movimentos sociais do Mercosul e aprovar os anexos vinculados a «Cúpula Social do Mercosul e Prestação Social de Contas» [...] «Registro de Organizações

e Movimentos Sociais do Mercosul» [...] e «Procedimento para Solicitar Informação aos Órgãos do Mercosul» [...] (ALVES, 2017, p. 13)

Alves (2017, p.13) destaca que la dimensión más importante es la dimensión social del Mercosur que se consolidó como uno de los ejes estratégicos del proceso de integración regional, y que el Plano Estratégico de Acción Social (PEAS) del Mercosur es un instrumento fundamental para articular acciones específicas, integrales e intersectoriales que consoliden la dimensión social del Mercosur. Alves (2017, p. 14) afirma que estos ejes son importante para el estudio de la participación social en el proceso de integración, pues en el eje que propone asegurar el diálogo social se establece la directriz de promover el diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables de la formulación y gestión de políticas sociales. Para ello, se dispusieron como objetivos prioritarios la promoción del diálogo con la sociedad sobre la implementación del Prestaciones Económicas de Asistencia social (PEAS), y la garantía y el fortalecimiento de otros espacios institucionales de discusión e implementación de políticas públicas.

Además de esto Alves (2017, p. 14) afirma que cabe destacar que:

[...], o Mercosul conta com outros mecanismos relativos a participação social. [...] a norma mais recente que amplia o contorno do mapa da participação social no Mercosul está constituída pela Decisão CMC N.º 10/15, que estabelece diversas medidas em termos da atuação de organizações e movimentos sociais do Mercosul. Em seus considerandos, a norma determina que a participação de organizações e movimentos sociais no Mercosul é importante para o aprofundamento do processo de integração, bem como para o conhecimento por parte da população dos benefícios e direitos emanados de tal processo, e que as Cúpulas Sociais constituem um espaço privilegiado para a participação social e uma oportunidade para a prestação social de contas do Mercosul sobre o avanço do processo de integração regional.

Como se demuestra en la citación anterior, la dimensión social del Mercosur se fortaleció, siendo así oportuna la creación de órganos institucionales que fueran construidos a lo largo de los años. Algunos organismos son:

Intrínseco ao Grupo Mercado Comum (GMC) estão os Órgãos sócio laborais, cito: o SGT 10 (Assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social), a Comissão Sócio laboral do Mercosul (CSL), o Grupo de Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (GANEMPLE), Observatório do Mercado do Trabalho do Mercosul (OMTM); e as Reuniões Especializadas: Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF), Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM), Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (RECAM), Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (RECYT), Reunião Especializada de Juventude (REJ). (UPS Mercosul & PONT, 2016, p. 5 apud ALVES, 2017, p. 14-15).

Según lo mencionado precedentemente por Alves (2017), se puede alegar que; en la necesidad de buscar un tratamiento diferenciado para varias cuestiones en común debido a la importancia que desempeña para los países del Mercosur, los Estados que forman parte del Mercosur establecieron las Reuniones Especializadas para que tratan los problemas comunes y organizados a partir de la propuesta de un Estado, constituyen espacios de diálogo, de participación y de propuestas de políticas públicas y a sus prácticas, que cumplen con los criterios de desarrollo sostenible, además con el fin de facilitar los intercambios comerciales agrícolas entre los países y los desequilibrios comerciales.

Conforme con Alves (2017, p.15), se afirma que se han hecho numerosos balances de la participación social en el Mercosur con base en la experiencia acumulada y realizados estudios de la nueva institucionalidad pos Tratado de Ouro Preto (2004), con la creación de nuevos espacios de participación. En ese sentido es que se instituyó en 2004 la REAF, sin embargo, el proceso constitutivo fue un poco distinto de otros espacios, pues el mismo surgió de una demanda de Organizaciones Sociales de la Agricultura Familiar. Sin embargo, ese proceso de construcción de la REAF y esa incidencia de las Organizaciones de la Agricultura Familiar del Mercosur que será mejor entendida más adelante.

Según a estudios (UPS Mercosul & Pont, 2016, apud ALVES, 2017, p. 16) la agricultura fue contemplada en la agenda de trabajo del Mercosur desde su inicio, con la creación del Subgrupo de Trabajo N° 8 "Agricultura" (1991) y de la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA), en 1992. Pero sin embargo, hay que recalcar esa contemplación de la agricultura no fue para abracar como un todo, como lo afirma (GONZÁLEZ, 2012 *apud* ALVES, 2017, p. 16):

[...] não se criaram espaços que estivessem dirigidos a atender os problemas do setor agrícola-pecuário como um todo, levando-se em conta apenas a porção do setor que se considerava central para a inserção de nossos países no mundo: a agricultura em grande escala, concentrada e latifundiária, intensiva no uso de tecnologias e, fundamentalmente, orientada para o comércio internacional de matérias-primas. No entanto a agricultura em pequena escala ou agricultura familiar, alheia a esses modos de produção e a esses canais de participação e comercialização, além de não ter sido levada em conta, foi prejudicada de modo geral pelas políticas adotadas no seio do bloco.

Oficialmente en 1992 surgió la necesidad de incorporar la Agricultura Familiar a los procesos de integración cuando el Mercosur definió las medidas a ser implementadas para una integración comercial efectiva de la región (COSTA, 2011, p.



24). En aquella época para poner en acción lo mencionado anteriormente, era necesario que los estados partes del bloque reconozcan primeramente la necesidad de crear medios que articulen los procesos de integración. Según las reflexiones de Alves (2017, p. 25-27) que fueron citadas precedentemente, se pudo demostrar la creación de estos medios, organismos o algunas estrategias por parte de los países miembros del Mercosur para debatir el ámbito de la Agricultura y para que esta finalmente facilite la abertura de mercados, liberación recíproca y la ampliación del comercio.

Aun así, con organismos que discutan la agricultura dentro del bloque, hacía falta que la Agricultura Familiar fuera considerada y tratada de una manera diferente a los demás tipos de producción tradicionales, ya que esta posee otras características (COSTA,2011,p. 24). Es por eso que fue creada la REAF Mercosur, pero no como un iniciación propia por parte de los estados partes de bloque. Si no como ya ha sido mencionado que, la REAF Mercosur surge a partir de una cooperación entre un organismo Internacional y organizaciones sociales, hecho por el cual la creación de este espacio de discusión de inicio de manera diferente;

Como se notou a criação desse espaço empeçou de um modo distinto e pouco comum no âmbito público e principalmente de desenvolvimento de políticas públicas. Quanto a isso vale ressaltar que esse processo foi derivado da cooperação de um organismo Internacional, o FIDA e organizações sociais da temática (ALVES, 2017, p. 27).

Como lo afirma Alves (2017, p. 26) la REAF Mercosur surge a partir de una necesidad de crear un espacio permanente de discusión en el ámbito de la agricultura familia, esto mediante el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur ampliado (COPROFAM)<sup>15</sup>, que por cierto apunta a la armonización y el fortalecimiento de las políticas nacionales para el sector de la agricultura familiar. La propuesta proviene inicialmente de la necesidad de analizar la situación de la agricultura familiar en su emergencia como un problema de política pública, fue favorecida por la influencia de Brasil en el Mercosur.

[...] às mudanças operadas no cenário político regional até o ano de 2003, permitiu encontrar um espaço para a articulação e coordenação de ações entre os governos e as organizações sociais, encaminhadas para reconhecer o papel central da agricultura familiar como ator econômico no contexto regional. Nesse ano, coincidentemente com a Cúpula de Presidentes do Mercosul, o Programa

---

<sup>15</sup> [...] A COPROFAM foi criada em 94 a partir da visão das organizações, da necessidade de construir uma proposta conjunta desde a Agricultura Familiar (AF). Impulsiona proposta de políticas públicas diferenciados para a AF no âmbito dos países do Mercosul. (LÓPEZ & COPROFAM, 2015 apud ALVES, 2017, p. 25)

Fida-Mercosul e a COPROFAM organizaram um seminário em Montevideu sobre [...] a agricultura familiar e sua incidência no desenvolvimento equilibrado dos territórios rurais, no combate à pobreza e na segurança alimentar». Deste seminário surgiu a Carta de Montevideu, que foi apresentada pelos dirigentes sociais da agricultura familiar aos chanceleres do bloco durante a Cúpula de Presidentes. Neste documento se solicita ao CMC a criação de um grupo ad hoc para que proponha uma agenda de uma política diferenciada para a agricultura familiar (ALVES, 2017, p. 25)

En el año 2003 la Argentina y Brasil se reunieron para buscar una regulación política, comercial y sanitaria común al Mercosur para los productos de la agricultura familiar. El mismo año se realizó un seminario titulado "Las asimetrías en las políticas económicas y agrícolas en el Mercosur", organizado por la COPROFAM y el FIDA. El seminario dio lugar a la "Carta de Montevideo"<sup>16</sup> que indicaba la existencia de dos tipos de agricultura claramente diferenciados en la región, una agricultura de base empresarial y una agricultura de tipo familiar, y que pide a los gobiernos la implementación de políticas públicas que tengan en cuenta sus especificidades.

Pese a estos acontecimientos y considerando la conveniencia de establecer un foro destinado al fortalecimiento de las políticas destinadas al desarrollo de la agricultura familiar en el ámbito del Mercosur, el 31 de marzo año 2004, por Resolución N° 11/04<sup>17</sup> del GRUPO MERCADO COMUN:

Art. 1 – Crear la “Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR”, con la finalidad de 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.

Art. 2 – La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR será coordinada por los representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes. Las respectivas Secciones Nacionales asegurarán la participación de las entidades representativas de la Sociedad Civil.

Para el ejercicio de sus actividades, la Reunión Especializada podrá contar con el asesoramiento de las asociaciones regionales legalmente reconocidas, que tengan como objetivo temas relacionados a la agricultura familiar en áreas relativas a los objetivos y principios del MERCOSUR.

Art. 3 – La Reunión Especializada podrá reunirse con la presencia de Chile y de Bolivia en aquellos temas de interés común, de acuerdo con las Decisiones CMC N° 14/96 y 12/97.

Art. 4 – Esta Resolución no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

---

<sup>16</sup> La COPROFAM elevou ao Grupo de Mercado Comum (GMC) do Mercosul a “Carta de Montevideo”, uma proposta para a criação de um espaço de diálogo, entre Governos e Sociedade Civil, sobre Políticas Públicas para a Agricultura Familiar (ALVES, 2017, p. 26)

<sup>17</sup> NORMAS DE LA REAF MERCOSUR, RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMÚN MERCOSUR/GMC/RES N° 11/04: REUNIÓN ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR EN EL MERCOSUR. Disponible en formato electrónico (PDF) en sitio web: <https://www.reafmercosul.org/biblioteca-reaf>. Acceso en mayo del 2019.

A partir de esta resolución del GMC, la REAF Mercosur ha sido un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región. Y tiene como objetivo, 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 según FIDA Mercosur (2016).

La creación de este espacio, ha sido una expresión del reconocimiento del Mercosur de la dimensión socioeconómica y la importancia política de la agricultura familiar. Se trata de una experiencia singular en el contexto regional, ya que basa en el diálogo político entre representantes de los gobiernos y de la sociedad civil, en la construcción de iniciativas y posiciones a partir de la sinergia entre los espacios nacionales y el espacio regional, así como, en la valorización del intercambio y la reflexión conjunta.

Según Benítez (2016, p.57) sobre el funcionamiento de la REAF Mercosur, la REAF es algo totalmente innovador para el Mercosur, por la forma en que están acostumbrados a debatir los diversos asuntos. Según FIDA Mercosur (2016)<sup>18</sup> la REAF:

[...] 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.

La REAF Mercosur tiene dos acciones de suma importancia para su buen funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos; primeramente las Secciones Nacionales, y Sesión Plenaria., esta se organiza en secciones nacionales (SN) y en grupos temáticos (GT) (BENITEZ, 2016 p.57). Acorde al FIDA Mercosur (2016), 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

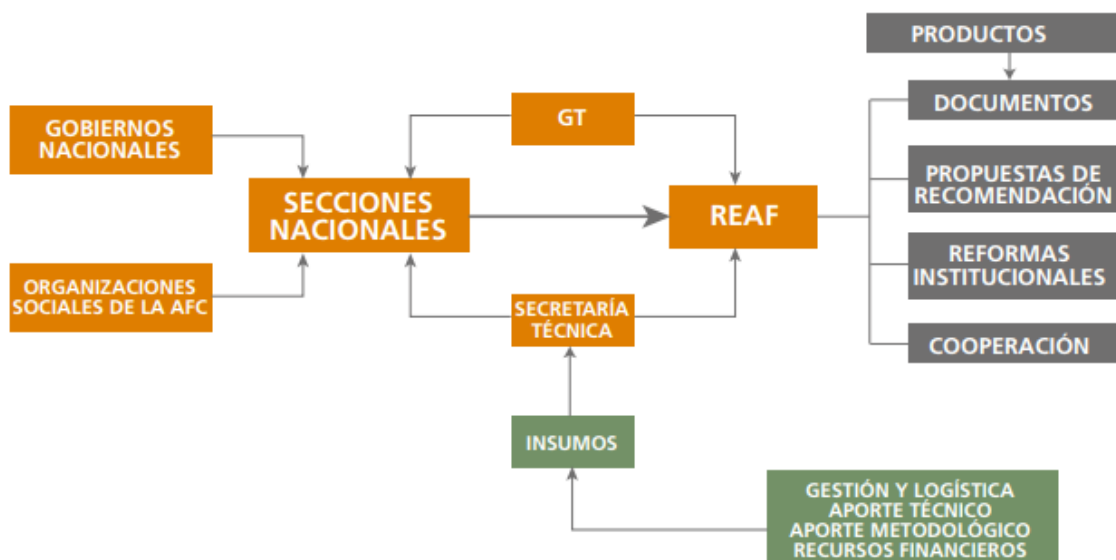
---

<sup>18</sup>. Ibidem. Disponible en formato electrónico (PDF) en sitio web del FIDA Mercosur: [http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Documento\\_taller\\_REAF.pdf](http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Documento_taller_REAF.pdf). Acceso en mayo 2019

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.

A continuación se presenta (gráfico II) en el que se refleja el esquema estructural y operacional 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 (GT's).

**GRAFICO 4:** (Esquema estructural y operacional de la REAF).



Fuente: FIDA MERCOSUR, 2016. Disponible en formato electrónico (PDF) en sitio web del FIDA Mercosur: [http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Documento\\_taller\\_REAF.pdf](http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Documento_taller_REAF.pdf). Acceso en mayo 2019.

Como se puede observar en el Gráfico IV, primeramente ocurren las Secciones Nacionales donde se reúnen Representantes de Gobiernos y organizaciones sociales de la AF, con anticipación a la reunión regional, para el debate de las condiciones y especificidades de cada país, generando de esta forma puntos claves de debate, o nuevas ideas a ser llevadas a Plenaria. Benítez (2016, p. 57) recalca que para esto no existe un modelo de reunión, pero pueden tener una duración de tres días, ejemplo del Brasil, donde participan representantes del Estado –relacionados a la agricultura–, la

Secretaría Técnica de cada país, y de los movimientos sociales sociedad civil se estudian los temas a ser debatidos en los Grupos Temáticos (GT's) y de los talleres a ser realizados.

Una vez esquematizada las ideas o propuestas elaboradas en la Secciones Nacionales, se realiza la Sesión Plenaria en el país que cuente con la Presidencia Pro-Témpore<sup>19</sup>, con la presencia de todos los miembros que participaron de las Secciones Nacionales y de quienes quieran conformar la delegación de cada país, como también de Organismos no Gubernamentales (ONG's), internacionales, tales como; la FAO, IICA, FIDA, IBR, entre otros (BENITEZ, 2016, p. 57).

Según mi experiencia de participación en la Plenaria de la XXVIII REAF<sup>20</sup> en Asunción, la duración de la plenaria es de tres días, tiempo en que son divididas las reuniones por GT's y talleres. En cada reunión es elaborada un acta donde se dictan las decisiones tomadas en cada GT, para de esta forma ser llevadas al Grupo del Mercado Común (GMC).

Para un mejor entendimiento podemos observar el Grafico V, donde se expresa como son dadas las relaciones entre los diversos agentes.

---

<sup>19</sup> La Presidencia rotatoria *pro tempore* del Mercosur es la representación política y legal pro tempore máxima del Mercosur. La oficina se ejerce durante el periodo de seis meses para de uno de los países miembros. Y el orden a seguir es por abecedario (BENITEZ, 2016, p. 58)

<sup>20</sup> Participación de la Plenaria Regional en Asunción Paraguay, 11 al 15 de Junio del 2018.

**GRAFICO 5:** Estructura funcional de la REAF

Fuente: REAF (2010, pág-23)

### 3.1 LA REUNIÓN ESPECIALIZADA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL PARAGUAY

Según estudios de la CEPAL, FAO, IICA, *apud* RIQUELME (2016, p. 20), los países del Cono Sur apoyados por la REAF Mercosur, como fue mencionado en capítulos anteriores, han venido discutiendo el contenido del concepto de la Agricultura Familiar Campesina. Esta discusión se ha traducido en los últimos años en marcos normativos que definen y hacen operativo el concepto, además de impulsar desarrollado políticas a favor de la Agricultura Familiar y en algunos casos han marcado la prioridad de la agenda en los últimos años. Es por causa de estos hechos que REAF Mercosur es importantísimo para las normas, directrices así como discusiones de políticas públicas para la AFC.

Exponiendo algunos de estos sucesos trascendentales para la agricultura familiar en Paraguay, acorde Riquelme (2016, p.17), destaca la conceptualización de AFC creada a través del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra por la Ley de la Nación Paraguaya Nº 2.419/2004, en el Art. 6, como aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial.

Otro hecho importante de acentuar para Paraguay, como lo afirma Riquelme (2016):

En el marco de la VII REAF, la Sección Nacional de Paraguay, integrada por referentes del Sector Público Agrario y Organizaciones Sociales de la Agricultura Familiar, consensuan la definición de la misma, basada en la Resolución GMC 25/07 DIRECTRICES PARA EL RECONOCIMIENTO E IDENTIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL MERCOSUR: “Agricultura Familiar, es aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 jornaleros asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental de tierras independientemente del rubro productivo” (Registro Nacional de Agricultura Familiar-RENAF, Manual Operativo 2010 apud RIQUELME, 2016, p. 17-18)

En estos últimos años, cabe destacar un hecho fundamental, la REAF Mercosur en su afán de mediadora política y espacio de discusión para tratar todo lo que está ligada a la AFC, impulso el estado Paraguayo a intensificar los medios para atender las demandas de las mujeres campesinas en el Paraguay. Como lo afirma Riquelme (2016, p. 34):

[...] las mujeres siguen en peores condiciones que sus pares hombres en términos de acceso a recursos que le permitan mejorar su calidad de vida y de reconocimiento de su rol en la economía formal. Al no tener el reconocimiento en la economía formal, el trabajo de reproducción y de producción de las mujeres campesinas, quedan ocultos bajo la etiqueta de “amas de casa”. [...]. Las mujeres rurales que no son consideradas productoras tienen escaso acceso a créditos, y no son beneficiarias de programas que las ayuden a aumentar sus conocimientos y capacidades para aumentar la productividad de sus fincas con su trabajo.

Pese a lo citado anteriormente, el Estado en su rol fundamental de construcción de condiciones de igualdad género e intervención en la distribución de recursos materiales y de oportunidades genero normas para buscar relaciones más igualitarias entre el hombre y la mujer, como la reciente *Ley 5.446<sup>21</sup> de Políticas Públicas para Mujeres Rurales*, tiene por objetivo promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales; fundamentales para su empoderamiento y desarrollo. Queda por efectuarse su respectiva reglamentación y la conformación de una Comisión Interinstitucional de Seguimiento de la aplicación de la presente ley. La Comisión estará compuesta por representantes del Ministerio de la Mujer,

---

<sup>21</sup> Ley N° 5446 | Promueve y garantiza derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales. Disponible en formato electrónico (PDF) en sitio WEB de la Biblioteca y Archivo Central de la Nación: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4435/politicas-publicas-para-mujeres-rurales>. Acceso en: Junio 2019.

el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); y por tres personas representantes de la sociedad civil con especialización en la materia, electas por las organizaciones respectivas, de las cuales, una deberá ser de una organización de mujeres rurales, nacional o regional.

Como se puede deducir estas acciones del Estado Paraguayo nacen en el propio seno de la REAF Mercosur, cuyas recomendaciones están siendo constantemente incorpora en las reuniones semestrales. Claro se debe aclarar que para que estas acciones, primeramente son propuestas en común de los estados partes levantada en las Sección Nacional de cada país y que llevan un proceso extenso para su correcta formulación, para luego tratarla en las Secciones Regionales donde finalmente el CMC realice la conducción de la políticas, según las recomendaciones, decisiones y resoluciones aprobadas por los países con la aprobación de nuevas leyes que protegen y refuerzan el desarrollo de la AFC. Las leyes sobre compras públicas de la AFC en el Paraguay, quizás sea una de las iniciativas más importantes, en este sentido.

En Paraguay el marco normativo que caracterizaba la agricultura familiar como aquel grupo que solo produce para el autoconsumo, utilizando mano de obra familiar y teniendo actividades extraprediales que le permiten completar su renta, ha cambiado, esto mediante la REAF que viene trabajando en conjunto con el MAG para otra definición, en la cual se establecen límites en el tamaño de la tierra y número de jornales contratados por año para encuadrar los grupos de agricultura familiar. Como queda explicita en la citación, la AFC es:

Aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental de tierras independientemente del rubro productivo. (Site del MAG apud BENITEZ, 2016, p. 39)

Además de este valiosa definición para el reconocimientos a los agricultores familiares campesino, la REAF en conjunto con el MAG impulso la creación de una herramienta para la facilitación de la identificación de estos agricultores familiares, creando el Registro Nacional de la Agricultura Familiar en el Paraguay (RENAF<sup>22</sup>),

---

<sup>22</sup> El RENAF, es un instrumento técnico y de política pública que identifica y caracteriza a una unidad productiva de la Agricultura Familiar, condición fundamental para acceder a los servicios públicos y es de carácter voluntario. (Sitio del MAG apud BENITEZ, 2016, p. 39)



instituido por el Decreto N° 11.464 del 21 de diciembre del 2007, con el objetivo de ofrecer información confiable y datos primarios para el MAG, y que esta pueda promover un desarrollo sustentable direccionando las políticas públicas a la AFC.

Según el punto focal del GT de Facilitación de Comercio en Paraguay entrevistado en esta investigación, respondiendo la acerca de la importancia de la REAF, exclamo:

La creación y continuidad de la REAF es lo mejor que ha podido pasarle al estado paraguayo, no se puede dimensionar lo que mejoro la agricultura familiar en Paraguay. Impresionante es, imagínate que anteriormente los campesinos eran discriminados, antes se le veía a los campesinos y se tenía ya un concepto de que son haraganes nomas, “remanha hese ha ha`ete ko nde monguihyjeva voi<sup>23</sup>” hasta eso nio cambio con la REAF, ahora vos le ves diferente ya, ahora incluso se le ve más formal y todo por la definición que sobre la Agricultura familiar campesina. Y muchos problemas hay aun pero al menos algunos urgentes ya se solucionan despacito. Claro no todo luego se va a poder solucionar de la noche a la mañana, ojala sea posible pero no (entre risas). Pero la REAF es de suma importancia para el debate de las problemáticas, y cada año que pasa se van integrando más comunidades, se forman organizaciones de los productores y eso hace crecer la agricultura aca en nuestro pais. Tuicha nio hina ko proyecto koa ojejavova<sup>24</sup>.

El Punto Focal es un actor político que organiza las actividades a ser desarrollada en cada sección nacional de la REAF, se encarga principalmente de mediar las discusiones entre representantes de gobierno y la sociedad civil, además de priorizar temas según la agenda de la REAF, y estar vinculado a la logística de los programas o proyectos a llevarse a cabo, como por ejemplo, la organización de ferias de productores, informe y análisis de actividades realizadas o acompañadas por el GT. Estas explicaciones fueron dadas por el Punto focal de facilitación de Comercio PY, en su entrevista.

En la pregunta sobre; ¿Cuál es la estructura organizativa de la oficina de la REAF en Paraguay? ¿Cómo Funciona (regularidad de reuniones, participación de los GT's)?, el entrevistado señaló;

Aca en Paraguay las plenarias creo que funciona casi parecido como en los demás países, según lo que me comentan los compañeros de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. Existe ya luego un formalismo en cómo hacer esas reuniones, en los primeros tiempos era “jetu`u<sup>25</sup>” las cosas, no se sabía luego bien cómo iba poder hacer una reunión con los productores, ni como le ibas a llegar a invitar, La REAF ni nosotros no sabíamos que era, primicias nomas lo que sabíamos, pero se pudo manejar esa cuestión, nos pusimos las pilas movimos cielo y tierra,

<sup>23</sup> Le observas y pareciera que te da miedo (traducido del guaraní por el autor).

<sup>24</sup> Es muy grande este proyecto que se realiza (traducido del guaraní por el autor).

<sup>25</sup> Más difícil (expresión de que se usa para señalar alguna complicación traducido del guaraní por el autor).

contactos de aquí para allá hasta que se hizo la reunión. Esos primeros encuentros más bien fueron así para entender que lo que era realmente la REAF, muchos confundían con ONGs. Y vos sabes que los productores que se interesaron así se formaron los grupos de trabajos y representantes de la sociedad civil. Por eso pienso a que los demás países, habrán tenido muchos problemas también para comenzar, bueno a excepción de Brasil, porque Brasil prácticamente creo la REAF y hasta ahora a la hora de intercambiar ideas, Brasil es número uno por así decirte, Brasil ya estaba lejos, allá otro nivel ya, ellos ya tenían programas y todo para los agricultores, y hasta ahora siguen así en avance y nosotros utilizamos algunas de esas experiencias para solucionar algunos problemas que hay acá. Pero como te digo, la REAF acá en Paraguay es como en los otros países nomás, tal vez ese formalismo que tienen ellos nomás lo que varié, porque acá es más lo “arriero porte<sup>26</sup>” en las reuniones se hacen dos veces por año, dependiendo las cuestiones pendientes, normalmente duran dos días a veces. Nos juntamos todos los puntos focales de cada GT, representantes de gobiernos y los productores o sea las organizaciones de productores, y bueno ahí la reunión ya va instruido por nosotros (punto focales) para tratar temas que necesitan ser atendidas o temas que en la REAF quedaron pendiente y como es vamos a llevar acabo, claro también coordinamos con los productores ferias o cuestiones que ellos proponen, creo que nuestra labor como parte de los GTs es fundamental para el desarrollo de estas reuniones.

Con Relación a las Secciones Nacionales que han ocurrido en Paraguay, el punto focal de Facilitación de comercio esclareció que se realiza de igual manera a como es organizada en los demás países partes del bloque, pero resaltando que cada país va creando una característica propia para obtener una identidad. Y que esta sea diferenciada, no como algún tipo de competencia sino más bien como actos protocolares de cada país, y esto es mediante la presentación de la cultura a través de bailes tradicionales, comidas típicas y artesanías.

Por experiencia aclaro que, cuando a Paraguay le toca la presidencia pro-tempore si ya es diferente a las plenarias, todo es como más formalismo al segundo día, porque en el primer día más bien solo las organizaciones civiles entre algunos invitados se reúnen, y se hace un tipo de bienvenida, se intercambian experiencias y todo es más a un estilo amistoso por así decirte.

Lo que menciona el entrevistado, lo puedo afirmar, mediante mi experiencia participativa en la XXVIII REAF en Paraguay (del 11 al 15 junio del 2018). Durante el primer día de la REAF, el encuentro fue con los representantes de las sociedades civiles de cada país y algunos miembros de la secretaria técnica de la REAF. Cabe mencionar que ningún representante de gobierno participo durante el primer día. Pero a partir de segundo día iban apareciendo los representantes de gobiernos, para participar en las tomas de decisiones. Las reuniones son por secciones a partir del segundo día, ejemplo a la vez que ocurría la sección del GT de facilitación de comercio, los demás GTs estaban también debatiendo en otras salas para su debido atendimento. Las reuniones son divididas por secciones, la ocupación de cada miembro posee un

---

<sup>26</sup> Más sociable, sin mucho formalismo pero bajo cierto respeto (traducido del guaraní por el autor).

distintivo en la mesa para ocupar su lugar. Y esta acción me resulto extraño, ya que durante la reunión, el orden de posiciones de las sociedades civiles quedara de un lado de la mesa mientras del otro los representantes de gobiernos y en el medio de estén los puntos focales, que actúan como modulares de la reunión. Como lo afirma el punto focal:

Durante la reunión la actuación de los que conforman la mesa suele ser “mbarete<sup>27</sup>”, y la mesa esa conformada por técnicos (expertos de los gobiernos e invitados internacionales y de las organizaciones sociales), dirigentes gubernamentales y sociales, que tienen por objetivo 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. Para que esto luego pase a través de los tres órganos del Mercosur: el CMC, órgano superior del MERCOSUR, el cual conduce políticamente el proceso de integración, el GMC, que vela por el funcionamiento cotidiano del bloque, y la CCM, encargada de la administración de los instrumentos comunes de política comercial. Y una vez negociadas y aprobadas las normas por los órganos decisorios del bloque, éstas son obligatorias y cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

Si bien, conforme el entrevistado, la REAF viabiliza el diálogo entre las autoridades políticas y las organizaciones campesinas. También es un espacio de aprendizaje colectivo para los agentes del Estado y un foro supranacional en el cual se discute el contenido de las nuevas políticas, de forma que cada encuentro de la REAF desemboca en la formulación de propuestas de políticas públicas a los gobiernos del Mercosur.

---

<sup>27</sup> Fuerte, conflicto (expresión de que se usa para señalar alguna complicación - traducido del guaraní por el autor).

#### 4 GRUPO TEMÁTICO DE FACILITACIÓN DE COMERCIO REAF MERCOSUR

En este capítulo se aborda específicamente el Grupo Temático (GT) de Facilitación de Comercio de la REAF y de cómo este GT se desenvuelve en el Paraguay, pero antes se realiza una breve contextualización acerca de los demás GTs existentes en la REAF.

Conforme la FAO (2013), los Grupos Temáticos (GT) de la REAF son creados a medida que se torna necesario abordar, de forma específica, ciertos temas identificados como de especial interés de la agricultura familiar en el proceso de integración. Los GT están formados por delegados y delegadas oficiales y de las organizaciones sociales integrantes de las Secciones Nacionales, de modo que reproduzcan, también ellas, la organización general de la REAF y su método de funcionamiento.

Esta afirmación está de acuerdo a los relatos de los entrevistados, pues ambos reconocen que los GTs de la REAF hayan nacido por ciertas demandas en el ámbito de la AF, y esta ayudaría para una mayor integración, no solo en el ámbito económico, sino también en los aspectos culturales. El punto focal del GT de Facilitación de Comercio en Paraguay, expresa que:

Los GTs son fundamentales para la REAF, si ellos la REAF no existirán, te digo eso, porque son ellos lo que hacen todo, literal. Ellos se encargan de organizar las reuniones sea las Secciones Nacionales o Secciones Regionales, los GTs son parte de la columna vertebral de la REAF, claro, trabaja en conjunto con los demás organismo, pero son ellos (GTs) que arman todo para que se dé la mejor manera.

A su vez el productor afirma que:

Mediante los GTs nosotros los productores familiares somos mas tenido en cuenta, nuestra lucha constante para salir adelante con nuestro producto es gracias a ellos, *hetaitereipe nio pea ideprovecho, orenio yma roñotyva ro karu haguande o si no katu la hembyva rovende'imi, so'ó umia rojogua hagua ha sapy'ande katu ro me'ereipa la roñotyva'ekue porque onhembyaipa*. Nos da también la oportunidad de participar en las reuniones kuera, para llevar nuestra necesidad, mucha ayuda es para nosotros, pero *peichha avei heta otro productore kuera ndoikuai la REAF ha ohasa asy, ore como roikuama romohenduka oparupi otro tapichakuera oike hagua la REAFpe. Che peichande avei aikua akue la REAF*

*mediante otro productore kuera, che pyahu gueteri pero che compañero kuera he'í cheve mbaeichapa omba'apo la REAF<sup>28</sup>.*

Para complementar lo tratado en el capítulo anterior sobre el funcionamiento de la REAF y para un mejor entendimiento acerca de los GTs expongo alguna experiencia de mi participación en los proyectos de extensión y pesquisa universitaria a cerca de la REAF. Mediante el análisis de las actas de la REAF, realizando una sistematización en estos estudios pude concretizar que las reuniones regionales que ocurren cada seis meses, siempre al final de cada presidencia proTempore, es el espacio en el que las delegaciones de los gobiernos y los representantes de la sociedad civil se reúnen para deliberar y acordar sobre los diversos temas propuestos. Para que esto sea posible, es esencial la participación de los tres órganos internos a la REAF (las Secciones Nacionales, los Grupos Temáticos y la Secretaría Técnica).

Los estudios de Ferreira; Laisner; Lima (2015) y los aportes de los entrevistados aseguran que de manera general las Secciones generales son responsables por la ejecución de las reuniones previas a la REAF, en la cuales ocurren los debates en el ámbito de la agricultura, y tiene origen las decisiones colectivas e las propuestas de políticas públicas que serán debatidas en las Secciones Regionales.

Los grupos temáticos GTs se reúnen una vez por semestre. Su responsabilidad es abordar y discutir los temas de la agenda de la REAF, asesorándolos con estudios e informaciones técnicas. La Secretaría Técnica, a su vez, es encargada de preparar las REAFs, dando todo el respaldo logístico y operacional para que las reuniones ocurran adecuadamente, fiscalizando el cumplimiento de las tareas y plazos establecidos (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Haciendo mención una vez más acerca de mis experiencias, es importante mencionar que en los primeros años de la REAF por ser una institución en constante construcción, las actividades de la REAF de los primeros años de fundación hasta la actualidad pueden ser divididas en etapas. Como lo se afirma en los estudios de Ramos et al 2014, *apud* Ferreira; Laisner; Lima (2015, p, 95). La primera etapa, que comprende el período entre la I y la V REAF, tuvo su agenda vinculada a la construcción

---

<sup>28</sup> De mucha ayuda fue para nosotros, antes nosotros producíamos para comer y lo que sobraba era para vender y comprar un poco de carne, de vez en cuando, prácticamente regalábamos lo que sobraba para que no se descomponga. (Traducido por el Autor). Pero así también otros productores no saben de la existencia de la REAF y pasan mal, nosotros que ya sabemos hacemos correr la voz por todos lados para que se sepa de la REAF. Yo así me entere gracias otro productores nonas soy nuevo todavía, pero los demás compañero me ayudaron a entender mejor sobre la REAF.

institucional de la reunión, materializada en el marco su reglamento interno y la creación del Grupo para el seguimiento de las negociaciones internacionales extra-bloque. Se dedicó, en este período, a la realización de estudios centrándose en los problemas vinculados oferta y acceso al crédito, administración de riesgos, acceso y uso sostenible de los recursos e inserción en los mercados. Se firmó, además, un acuerdo con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para la financiación de la reunión. Sintetizando la idea esta primera etapa de la REAF fue su consolidación institucional y de ejecución de estudios para el entendimiento de la importancia de la AF en los países miembros del bloque.

La Segunda etapa de la REAF ocurre 2006 y 2011. Los estudios aseguran que luego de la primera etapa se trabajó para la implementación de políticas públicas regionales (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015, p, 95). Para los autores este periodo fue importante para las discusiones sobre la extranjerización de la tierra, donde estas pasaron a componer la agenda, además se construyó un referencial regional de definición y caracterización de la agricultura familiar. También fue funda en este periodo el Fondo de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF).

El comienzo de la tercera etapa se da a partir de la XVII REAF, celebrada en Buenos Aires entre los días 4 y 7 de junio de 2012. Durante esa reunión fue anunciado, ya que todos los países miembros del MERCOSUR habían aprobado la creación del FAF en sus instancias internas, que el FAF entraría en vigor a partir del 15 de junio de ese mismo año, REAF en una posición relativamente cómoda financieramente. En este periodo la REAF pasó a contar con Venezuela como miembro pleno, conforme a lo expuesto por la Decisión CMC 04/93 y por el Art. 2 de la resolución GMC 26/01.

Teniendo en cuenta lo explicado arriba, a cerca de la REAF Mercosur, cabe destacar que los GTs son: Acceso a la tierra y reforma agraria; Juventud rural; Género, Gestión de Riesgos y Cambios climáticos; y Facilitación del comercio. A continuación se describe brevemente objetivos, debates y resultados de cada GT.

El GT de Acceso a la Tierra y Reforma Agraria tiene por objetivo abordar las políticas públicas de adquisición de la tierra, frente a un proceso de creciente concentración y extranjerización de la propiedad rural (REAF, 2010 *apud* FERREIRA, LAISNER; LIMA, 2015, p. 95). Entre sus principales debates se destaca: la función social de la propiedad; el acceso a la tierra de las mujeres, la concentración y la extranjerización

de la tierra y el acceso a la tierra por la juventud rural cooperación, centrándose en las nuevas dinámicas de la integración regional; para la problematización de las políticas públicas, sobre todo, en el sentido de incluir el debate de género; y para la construcción de una agenda común de la juventud rural. Y los principales resultados alcanzados conforme a los autores, son: la capacidad de generar consenso sobre una identidad de la juventud rural, y la construcción de una agenda común de diagnósticos y propuestas de la problemática de la juventud rural

El GT de Género tiene como objetivo promover el fortalecimiento y el desarrollo de políticas de igualdad de género para la agricultura familiar (MDA, 2010 *apud* FERREIRA, LAISNER; LIMA, 2015, p. 98). En síntesis, este GT ha dado soporte a la formulación y aplicación de políticas para las mujeres rurales, estimulando la coordinación y la planificación regional de políticas de igualdad de género y, además, promoviendo su incorporación a la agenda de la agricultura familiar. Sin entrar en detallamientos, el GT de género ha alcanzado varios resultados como:

(a) [...] intercâmbios bilaterais entre organismos governamentais, com a participação da sociedade civil, para conhecer a institucionalidade responsável pelo desenho e implementação dos marcos normativos e das políticas dirigidas às mulheres agricultoras familiares; (b) sistematizado dados, pesquisas e estudos de caso sobre o acesso das mulheres às políticas da Agricultura Familiar e Reforma Agrária; (c) coordenado oficinas de análise das políticas públicas da Agricultura Familiar e Reforma Agrária com especial ênfase nos serviços rurais e de acesso à terra; (d) capacitado os tomadores e tomadoras de decisões, gestores e gestoras públicas, sobre o enfoque de gênero nas políticas e instrumentos dos ministérios nacionais, (e) elaborado recomendações para adequação de programas e criação de políticas específicas para as mulheres agricultoras familiares e (f) capacitado mulheres agricultoras sobre aspectos legais de comércio, normas de comercialização, gestão de mercados e inserção nos mercados nacionais e regionais (REAF, 2009b) (REAF, 2009b *apud* FERREIRA, LAISNER; LIMA, 2015, p. 97).

Según los autores<sup>29</sup> el GT de Gestión de Riesgos y Cambios Climáticos, creado en junio de 2006 a partir del debate realizado durante el Seminario sobre Seguro Agrícola para la Agricultura Familiar, tiene como objetivo recomendar instrumentos de gestión de riesgos, promover acciones de intercambio de información técnica y el desarrollo de políticas públicas para la adaptación de la agricultura familiar al cambio climático, así como establecer sistemas de evaluación de riesgos y mecanismos de seguridad y de reducción de riesgos a eventos climáticos como sequías y exceso de lluvias. Los estudios de los autores afirman que este realiza sus actividades a partir del

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*, 2015, p. 97

respeto a las características específicas de cada región / país (sociedad, economía, clima, cultura, especies agrícolas producidas, etc.).

La política que se destaca dentro del GT de Gestión de Riesgos y Cambios Climáticos es el proyecto piloto de Seguro de Cobertura de Riesgo Climático para la Agricultura Familiar "Fondo de Seguro de Cosecha", que fue implementado en Paraguay (FERREIRA, LAISNER; LIMA, 2015, p. 97). Los autores señalan que esta política se basó en experiencias de políticas de otros países de la región y su objetivo es garantizar un seguro agrícola para pérdidas de cosechas de agricultores familiares ocasionadas por fenómenos climáticos, manteniendo así la seguridad alimentaria y nutricional de esas familias. Otras actividades realizadas por el GT consistieron en debates y seminarios sobre seguridad alimentaria en el contexto del cambio climático y en la elaboración de leyes para catástrofes. El GT ha realizado, sobre todo, análisis de políticas y otras experiencias en el tema y recomendado directrices y realizar la capacitación de técnicos de seguridad sanitaria y de agricultores, además de estimular intercambios de cooperación.

Finalmente el GT de facilitación del comercio, que es el enfoque principal de esta investigación, fue creado en 2005, después de la III REAF y tiene como objetivo realizar trabajos en torno al tema de las compras públicas de la agricultura familiar (FERREIRA, LAISNER; LIMA, 2015, p. 98).

Según los autores<sup>30</sup> el GT de Facilitación de Comercio analizan los modelos de agricultura familiar en cada país del bloque, con el objetivo de identificar sus características, las potencialidades y las limitaciones en la participación en el mercado, principalmente en lo que se refiere a la venta de productos. Para luego establecer directrices o recomendaciones de políticas públicas para el comercio, como cualquier otra recomendación que de los demás GTs.

El GT como ya es evidente por su nombre, trabaja con discusiones sobre políticas de inclusión de la agricultura familiar en los mercados; identificación de los agricultores familiares y de las organizaciones existentes para la clasificación de la categoría y certificación de sus productos; actuación en políticas para la generación de ingresos, facilitación del comercio y agregación de valor; ayuda en la formación técnica de los agricultores; complementación productiva; promoción de innovaciones tecnológicas en

---

<sup>30</sup> Ibidem., 2015, p. 97



el área; estímulo a las asociaciones y cooperativas, financiamiento para las actividades y acceso al crédito y promoción del acceso de las mujeres al mercado.

La política de mayor destaque elaborada en ese GT consiste en el Programa Regional de Compras Públicas<sup>31</sup>, que proponía actividades de intercambio de experiencias con políticas en el sector. Según Ferreira, Laisner y Lima, (2015, p. 98) el Programa Regional de Compras Públicas fue acordado durante la XIV REAF, en 2010, y fue implementado de 2011 a 2013, con financiamiento de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC<sup>32</sup>).

Con el fin de estimular y potenciar las políticas públicas de compra institucional, para entonces promover el comercio de los productos de la agricultura familiar de la región, así como generar empleos, ingresos y ocupación de territorios, desarrollando el espacio rural se han promovido encuentros con técnicos gubernamentales y miembros de la sociedad civil, principalmente los de la agricultura familiar, para el intercambio de experiencias. Para tener en cuenta sobre el inicio de este programa, se hace referencia al primer módulo que ocurrió en Brasil (Brasilia, Goiás y Pernambuco), el segundo en Argentina (Mendoza y San Juan) y el tercero en Uruguay. Como el intercambio de experiencias fue muy provechoso, hubo la formulación del II Programa, cuyo inicio se dio en marzo de 2015 en Brasil, con debates sobre las experiencias de Bolivia, Ecuador y Venezuela (FERREIRA, LAISNER; LIMA, 2015, p. 98).

Para demostrar los esfuerzos y las preocupaciones del GT en promover el fortalecimiento del comercio de la producción agrícola familiar, Ferreira, Laisner y Lima, (2015) destacan el otro resultado que consistió en la elaboración de un Proyecto de Ley de Reserva de Mercado Estatal de Bienes y Servicios Alimenticios para la Producción Agropecuaria Familiar y la Pesca Artesanal. A su vez los autores resaltan otras actividades dentro de este GT, como la elaboración y difusión de los sellos de la Agricultura Familiar, que consisten en una certificación de origen del producto; incentivo a las alianzas productivas, al asociativismo y al cooperativismo; intercambio de experiencias

---

<sup>31</sup> Entendidas como contrataciones públicas, adquisiciones del Estado o compras del gobierno, las compras públicas han sido concebidas, tradicionalmente, como un trámite netamente burocrático asociado a satisfacer necesidades colectivas a cargo del Estado, así como para el funcionamiento del mismo (SELA, 2014, p.9)

<sup>32</sup> A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), criada em 1987 para coordenar, executar e avaliar os programas e ações da cooperação técnica e humanitária internacionais do Brasil, em parceria com governos estrangeiros ou com organismos internacionais, nas vertentes do Brasil para o exterior e do exterior para o Brasil (ABC, 2019).

sobre vigilancia sanitaria; promoción de ferias regionales entre los países; y facilitar el intercambio de productos.

Cabe destacar que el GT Facilitación de Comercio fue fundamental en lo que se refiere a la discusión sobre la definición e identificación de la agricultura familiar, así como también en direccionar las políticas para el acceso a los mercados a este sector. Según Niederle (2017) la el acceso a las políticas diferenciadas para el acceso al mercado se dieron a partir de los debates dentro de GT de Facilitación de Comercio, para que luego, la REAF construya el Proyecto de Resolución "Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur", el cual fue aprobado en la VII Plenaria Regional (Asunción, mayo de 2007) y, posteriormente, ratificado por la Resolución GMC no 25/2007.

Niederle (2017) alega que a partir de entonces las "Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur" se convertirían en la herramienta e indicador principal para todas las acciones de la REAF. Posteriormente el GT de Facilitación de Comercio buscaría la construcción de los Registros Nacionales Voluntarios de la Agricultura Familiar. No obstante el autor afirma que, en vista de la demanda de trabajo que esta acción pasó a demandar, fue redirigida a un Grupo Técnico específico, el cual poseía carácter temporal, pero desde la XVII Plenaria Regional (Buenos Aires, junio de 2012), se tornó permanente. En este Grupo Técnico, la REAF gestó el Proyecto de Decisión sobre los "Registros Nacionales Voluntarios de la Agricultura Familiar", aprobado en la XVIII Plenaria Regional (Caxias del Sur, noviembre de 2012) y refrendado en el mismo año por la Decisión CMC 59/2012. Desde entonces, los esfuerzos han vuelto a un Proyecto de Recomendación que trata del reconocimiento mutuo de los registros, lo que implica en cada país reconocer a los agricultores familiares identificados por los demás. Esto fue aprobado por medio de la Decisión CMC no 20/2014, la cual incorpora aún procedimientos y rutinas de monitoreo de los registros.

[...], el CMC estableció que es deber de todos los Estados miembros crear los procedimientos y rutinas que permitan el intercambio de datos e informaciones sobre sus respectivos Registros Nacionales. Desde entonces, una de las principales discusiones del GT de Registros se ha concentrado en la utilización de estas bases de datos. Además de los debates relacionados con la elaboración de una definición que tenga impacto en la acción del Estado y las organizaciones sociales, el GT se ha convertido en un espacio de diálogo, intercambio de experiencias y aprendizaje en lo que se refiere a las cuestiones técnicas de implementación de los sistemas de información, así como en las cuestiones ético-normativas relacionadas con la divulgación de estos datos, tema que las legislaciones nacionales enfrentan de maneras diferentes (REAF, 2016,p. 13).

De acuerdo con Carvalho (2011, p. 120), el Paraguay fue el primer país, que luego de la Resolución GMC no 25/07, comenzó a implementar el registro de agricultores familiares, aún en 2007, nombre de Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF). Sin embargo, según la autora, el registro fue realizado en la misma época de una entrega de subsidios para pérdidas por fenómenos climáticos, creando confusión entre la población, que asoció el llenado de los datos para el registro a la recepción de los subsidios. Sólo en 2010 el gobierno paraguayo finalmente reordenó el formulario, que tenía problemas, y preveía recomenzar la recolección de datos (CARVALHO, 2011, p. 116).

A continuación se realiza una cronología de los principales hechos a cerca del GT de Facilitación de Comercio, a partir recopilaciones de las ACTA N° III hasta XXIX de la REAF, realizada por Alves (2017) hasta el año de XX y mi actualización y contribución sobre el estudio en estas actas. Hay que resaltar que el análisis es clave para observar e interpretar cuáles fueron los principales debates dentro del GT, ya que desde su creación en 2005 ha sufrido constantemente una transformación.

**ACTA 01/05 - III REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL PARAGUAY (PPTP)** (ST REAF, 2005).

Se creó un grupo de trabajo de cooperación técnica, se discutió sobre las negociaciones internacionales de comercio y la relación con la AF y la facilitación comercial.

**ACTA 01/06 - V REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE LA ARGENTINA (PPTA).** (ST REAF, 2006).

Se acordó y se elevó al GMC una propuesta de Recomendación sobre tema de Facilitación del Comercio, cuyo objetivo era insertar y ampliar la comercialización de los productos de la agricultura familiar del Mercosur.

**ACTA 02/06 - VI REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL URUGUAY (PPTU)** (ST REAF, 2006).

El GT de Facilitación de Comercio trabajó con la selección de productos de interés común para la AF del Mercosur para desarrollar estudios de complementación regional, así como se definió atributos que diferencian la producción de la AF del

Mercosur para incidir en las acciones de promoción comercial e instrumentos de facilitación del comercio intrabloque de productos de la AF que pueden mejorar la participación del sector en los beneficios de la integración.

**ACTA 01/07 - VII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL PARAGUAY (PPTP) (ST REAF, 2007)**

El GT de Facilitación de Comercio trabajó sobre los temas de definición y criterios operativos de identificación de la AF; Registros de la AF; lista de productos de interés para estudios técnicos; e instrumentos prioritarios para facilitar el comercio de los productos de la AF. En relación al primer tema las delegaciones de Paraguay y Uruguay compartieron documentos técnicos informativos sobre los avances en sus respectivas Secciones Nacionales. Dando seguimiento con el tema Registro, la delegación argentina informó sobre la institucionalización de los Registros de la AF en su país. En esa vereda las delegaciones paraguaya y uruguaya comunicaron, respectivamente, la creación del Departamento de Registro de la AF (DRAF) y la creación de la División de Registros Agropecuarios, con el fin de unificar la información existente y construir un registro único de la AF. En seguida se discutió sobre la lista de cadenas productivas, donde se definió tratar las cadenas de tomate, cebolla, leche, carne de cerdo y maíz.

En relación a esas cadenas productivas se encaminó que los países prepararan un análisis por países sobre la relación con esos productos, debiendo enfocarse, por ejemplo, en las dificultades de comercialización, con el objetivo de elaborar estudios complementarios que identificara opciones de políticas públicas diferenciadas para el comercio de la AF.

Por último, los participantes trataron el tema de instrumentos de facilitación del comercio, donde acordaron preparar un informe con experiencias relativas al tema mencionado.

**ACTA 02/07 - VIII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DO URUGUAY (PPTU) (ST REAF, 2007).**

El GT de Facilitación de Comercio definió, en relación a los Estudios de cadenas de valor, que los estudios debían efectuarse simultáneamente en los países con las mismas cadenas y en ese primer instante deberían limitarse la cantidad de las cadenas escogidas (tomate y cerdos).

En los instrumentos de Facilitación de comercio las delegaciones manifestaron interés en conocer más sobre las experiencias de cada país, presentada durante la reunión de los Grupos Temáticos Preparatorios (GT's Preparatorios), que ocurren previas las Reuniones de la REAF. Con las demandas específicas en mano la Secretaria Técnica de la REAF organizaría una actividad en el marco de la IX, además de la posibilidad de organizar un intercambio para conocer las experiencias en la práctica.

En cuanto al tema de Negociaciones comerciales fue acordado, sobre la base del documento "Síntesis de la Mesa Redonda sobre Negociaciones Agrícolas en la OMC", en incorporar al tema al GT vinculando con políticas diferenciadas para la AF, además, se estableció un espacio de diálogo en el GT con el objetivo de intercambiar informaciones, analizar posiciones y realizar un seguimiento del cumplimiento de los acuerdos agrícolas vigentes y los avances sobre los temas relevantes para la AF que se discuten en los distintos grupos de negociaciones que integran el Mercosur ampliado.

**ACTA 01/08 - IX REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE LA ARGENTINA (PPTA)**  
(ST REAF, 2008).

El GT de Facilitación de Comercio realiza estudios de cadenas productivas fue definido que se buscaría articular que estaba tratando el tema de Protocolo de identidad y calidad del tomate, además de aprovechar la PPTB para realizar el seminario propuesto por el Comité de Sanidad Vegetal (COSAVE).

Brasil presentó el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que trata de compras públicas de los alimentos de la AF para distribución a la población en situación de inseguridad alimentaria y formación de stocks públicos estratégicos de alimentos; y la delegación Chilena presentó el Programa de Etiquetados, cuyo objetivo era apoyar la calificación de ofertas de productos de la AF para aprovechar nichos de mercado que agregan valor a la producción primaria y facilitan sus ingresos.

En cuanto a las Negociaciones Comerciales fue presentado por la delegación argentina los avances de la negociación internacional sobre AF en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por último, el grupo acordó discutir en la próxima REAF sobre la ronda de Doha sobre la base de los resultados de la reunión ministerial de la OMC que se produciría.

**ACTA 02/08 - X REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL BRASIL (PPTB)** (ST REAF, 2008).

GT de Facilitación de Comercio trabajó sobre los temas de Estudio de Cadenas de productivas y en la propuesta de Seminario "Caracterización de las inversiones públicas para la facilitación del comercio de productos de la agricultura familiar". También se dialogó sobre la importancia de efectuar intercambios entre los Coordinadores Nacionales (CN) de la REAF y el Subgrupo de Trabajo 8 del Mercosur (SGT), referentes a los temas sanitarios, y con el SGT 3 Mercosur, referente a reglamentos técnicos), a fin de debatir sobre las dificultades que enfrenta la AF en el comercio de sus productos.

A fin de avanzar con la temática sanitaria, también se acordó la realización de un seminario junto al Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE) en el marco de la PPTP. En lo que concierne al segundo tema el grupo apenas decidió por la realización de un Seminario, propuesto por Chile, durante la PPTP.

**ACTA 01/09 - XI REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL BRASIL (PPTB)** (STREAF, 2009).

El GT de Facilitación de Comercio definió que en la XII REAF se iniciaría los análisis de las políticas públicas que agreguen y mejoren la participación de la AF en las cadenas de valor distributivas, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas productivos de la AF y su importancia en la economía de los países de la Región.

**ACTA 02/09 - XII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DO URUGUAI (PPTU)** (ST REAF, 2009).

GT de Facilitación de Comercio trabajó sobre los temas: Estudio de cadenas; Instrumentos para la facilitación del comercio; y Programa de trabajo 2010. Con respecto al primer tema se definió que las delegaciones deberían presentar los resultados de los estudios para la realización de un análisis comparativo, buscando identificación de políticas e instrumentos que apoyasen la inserción de los AF en las cadenas de valor. En lo que concierne al segundo tema el GT definió tres instrumentos a ser trabajado con base en los resultados del seminario realizado sobre el mismo tema: asociativismo, sellos de la AF y mercados institucionales. Teniendo en cuenta el tercer tema, las delegaciones

deberían analizar mecanismos que cada país aplicaba para promover el control social de los Registros Nacionales de la AF.

**ACTA 01/10 - XIII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE LA ARGENTINA (PPTA)** (ST REAF, 2010).

El GT de Facilitación de Comercio teniendo en referencia el análisis de las políticas públicas definió por centrarse en las Políticas de Compras Públicas, así como agregar la agenda el tema de organizaciones de la agricultura familiar y negociaciones comerciales.

**ACTA 02/10 - XIV REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL BRASIL (PPTB)** (ST REAF, 2010).

El GT de Facilitación de Comercio acordó iniciar el Programa de Intercambio de políticas de Compras Públicas para la AF y en agregar la temática a la agenda del GT; acordó preparar un informe regional de los estudios de cadena de valor ya concluidos; se presentó durante la reunión informes sobre las diferentes formas de organizaciones económicas de la AF; y por último fue presentado los resultados del Seminario sobre Adquisición Pública de Alimentos de la AF.

**ACTA 01/11 - XV REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL PARAGUAY (PPTB)** (ST REAF, 2011).

El GT de Facilitación de Comercio trabajó sobre los temas de compras públicas, identificación de las organizaciones económicas de la AF y estudio de las cadenas productivas del tomate y de los cerdos.

**ACTA 02/11 - XVI REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL URUGUAY (PPTU)** (ST REAF, 2011).

GT de Facilitación de Comercio dialogaron sobre los avances en las políticas de compras públicas, sobre el primer módulo del programa de compras públicas y acordaron sobre la realización del segundo módulo del Programa; con relación a los estudios de cadenas de valor fue finalizado y presentado la sistematización de los estudios nacionales; y Coprofam presentó un documento sobre las negociaciones comerciales intra y extra Mercosur.

**ACTA 01/12 – XVII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE LA ARGENTINA (PPTA)**  
(ST REAF, 2012).

El GT de Facilitación de Comercio conversó acerca del Programa de Compras Públicas; dialogó sobre los impactos de las negociaciones comerciales en el Mercosur sobre la AF; decidieron agregar el tema de asociativos a la agenda del grupo; y trabajar sobre los instrumentos de facilitación de comercio: sellos, alianzas productivas, asociativismo, normas y cadenas de valor.

**ACTA 02/12 - XVIII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL BRASIL (PPTB)** (ST REAF, 2012).

GT de Facilitación de comercio se discutió sobre la transversalidad de Género y Juventud; se discutió la realización de otros dos módulos del Programa de Compras Públicas; y dialogó sobre los Seminarios realizados sobre negociaciones comerciales y asociativismo.

**ACTA 01/13 - XIX REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL URUGUAY (PPTU)** (ST REAF, 2013).

El GT de Facilitación de Comercio discutió sobre el tercer módulo del programa de compras públicas; acordó avanzar en el estudio de viabilidad de los sellos en los países; dialogó sobre el programa de cooperación e intercambio de experiencias de políticas públicas para el desarrollo y acceso a tecnologías; trató de la adaptación tecnológica relacionada con temas sanitarios y fitosanitarios; y avanzaron en un dossier y un curso sobre las negociaciones comerciales Mercosur-Unión Europea (UE).

**ACTA 02/13 - XX REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE LA VENEZUELA (PPTV)**  
(ST REAF, 2013).

En este contexto el GT de Facilitación de Comercio identificó temas de trabajo comunes al Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y AgroIndustrial del Cono Sur (Procisur)<sup>33</sup> referentes al Programa Regional de Tecnologías anheladas; dialogó sobre la posibilidad de un proyecto de cadenas productivas y circuitos cortos con el Procisur; dialogó acerca de los estudios de implementación de los Sellos de la AF; acordaron la celebración de un seminario sobre

---

<sup>33</sup> Informaciones: <http://www.procisur.org.uy/inicio/es>



protocolo sanitarios; y acordó compartir los resultados del primer programa de compras públicas y sobre la propuesta de un segundo programa de compras públicas.

**ACTA 01/14 - XXI REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE LA ARGENTINA (PPTA)**  
(ST REAF, 2014).

El GT de Facilitación de Comercio trató de la propuesta de recomendación sobre los sellos; se acordó la realización del segundo programa de intercambio de compras públicas; y dialogó sobre la importancia de realizar un evento específico sobre protocolos sanitarios

**ACTA 02/14 - XXII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL URUGUAY (PPTU)** (ST REAF, 2014).

El GT de Facilitación de Comercio elevó al GMC la propuesta de recomendación sobre los sellos de identificación de la AF; dialogó sobre la agenda el primer módulo del programa de compras públicas; sobre los resultados del análisis de los reglamentos sanitarios vinculados a la AF y sobre la posibilidad de la realización de un evento Regional sobre el tema; y dialogó sobre la participación en ferias de negociación comercial.

**ACTA 01/2015 - XXIII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL BRASIL (PPTB)** (ST REAF, 2015).

El GT de Facilitación de Comercio dialogó sobre la posibilidad de crear un espacio ad-hoc para tratar el tema de los aspectos sanitarios; acordó que las delegaciones deberían preparar un informe de situación de las compras públicas en los países; acordó analizar en las SN los resultados del Seminario Internacional sobre cooperativismos y AF; y realizó un seminario de ATER y acordó que las SN preparasen una propuesta de agenda para el seguimiento del tema.

**ACTA 02/15 - XXIV REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL PARAGUAY (PPTB)**  
(ST REAF, 2015).

El GT de Facilitación de Comercio dialogó sobre el seguimiento del tema de la Asistencia Técnica de Extensión Rural (ATER) posterior a la realización del seminario; presentó la síntesis de los estudios sobre cooperativismo y AF; y trabajó con las presentaciones nacionales referentes al estado actual de las políticas públicas de

compras públicas. Por su parte, el GT de Tierra acordó preparar una presentación sobre las experiencias de acceso a recursos, producción y desarrollo territorial; y acordó que las SN deberían evaluar la agenda del GT a fin de actualizar la agenda.

**ACTA 01/16 - XXV REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL URUGUAY (PPTU) (ST REAF, 2016).**

El GT de Comercio dialogó sobre la realización de un seminario de aspectos sanitarios en el próximo semestre y las delegaciones acordaron enviar una ficha de análisis sobre el tema como subsidio al seminario; ha celebrado un seminario de ATER y se ha acordado por la elaboración de un documento síntesis; dialogó sobre la posibilidad de realización de un seminario sobre el tema de asociativismo en el semestre siguiente; trabajó con los informes nacionales referentes a las políticas de compras públicas y se acordó por la realización de un evento de cierre del Programa de Compras Públicas; trabajó con los informes nacionales sobre los avances referentes a la implementación de los sellos de la AF; y acordó que las SN abordaran los temas de cadenas de valor y agregación de valor y prepararían una presentación sobre esa temática.

**ACTA 01/17 - XXVI REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE LA ARGENTINA (PPTA) (ST REAF, 2017).**

El GT de Facilitación de Comercio acordó preparar una propuesta de índice para el informe anual de ATER; dialogó sobre las conclusiones del seminario de sanidad e inocuidad y acordó enviar aportes previos la realización del segundo seminario; dialogó sobre el seminario realizado en el tema de financiamiento para la AF; trabajó en conjunto con el GT de Registro para identificar las organizaciones de la AF; analizó las líneas estratégicas del Acuerdo REAF-Procisur sobre cadenas productivas y circuitos cortos; acordó la celebración de un seminario sobre las negociaciones comerciales en la AF; acordó analizar en las SN los aspectos vinculados a las cadenas de valor; dialogó sobre la propuesta brasileña de realización de una feria de productos de la AF del Mercosur en el próximo semestre; y vinculó los sellos de la AF al evento propuesto por la delegación brasileña.

**ACTA 02/2017 - XXVII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL BRASIL (PPTB) (ST REAF, 2017).**

El GT de Facilitación de Comercio propone presentar el avance del proceso de construcción de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar de los Estados Partes del MERCOSUR, así como mostrar el estado de situación de estos a la fecha con el objetivo de monitorear los datos e informaciones considerados fundamentales para el mantenimiento y la validez de los registros y el reconocimiento de su condición.

**ACTA 01/18 - XXVIII REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL PARAGUAY (PPTB)**  
(ST REAF, 2018).

En el GT de Facilitación de Comercio se informaron sobre el estado del arte de los sellos en cada país. Las delegaciones actualizarán y enviarán la matriz de sellos a la ST que elaborará una sistematización comparativa. Con Respecto a las Compras Públicas la ST elaborará una nota técnica para que las SN puedan analizar los impactos, deficiencias y brechas en los Programas nacionales, esto basado en la experiencia y resultados de los tres módulos de compras públicas,

Se informó sobre el estado del arte de la gestión para el financiamiento del Programa de Inocuidad y Sanidad de los productos de la AF. Las Secciones Nacionales analizarán y aportarán a la propuesta de la delegación argentina referente a la recomendación sobre aspectos sanitarios e inocuidad.

El GT verificará las posibilidades de cada PPT para informar en el marco de las reuniones semestrales de la REAF sobre el estado arte de las negociaciones del Mercosur considerando la perspectiva de género.

**ACTA 02/18 - XXIX REAF - PRESIDENCIA PRO TEMPORE DEL URUGUAY (PPTU)**  
(ST REAF, 2018).

El GT de Facilitación de Comercio dialogo sobre los aspectos sanitarios y de inocuidad propone la creación de un Comité de seguimiento de esta para la próxima PPT. El acordó trabajar las compras públicas con énfasis en la alimentación escolar. Sobre el Sello de identificación de los productos de la AF el GT propone trabajar en instrumentos generales de promoción comercial y visibilizarían del sector de la agricultura familiar como proveedor de alimentos con identidad.

Haciendo una síntesis sobre las Actas de la REAF en el periodo analizado llego a la conclusión de que el GT Facilitación de Comercio es uno de los más antiguos, y tratando de formular mi comprensión a cerca de su creación, sin desmeritar los demás GTs, el GT de Facilitación de Comercio además de sus objetivos principales (social-económico-cultural), fue creado con el propósito de reforzar el objetivo principal del Mercosur, pero en vista a integrar a un sector, el sector de la AFC, que anteriormente no fue vista, o mejor dicho aceptada como un factor importante para el sustento y economía de los que quedan fuera del ámbito agro empresarial. Pese a esto, me da a especular que tanto los organismos de decisiones del Mercosur no hayan dimensionado en su momento el impacto positivo para el bloque que traería consigo tanto la creación de la REAF y el GT de Facilitación comercio.

## 5 GT DE FACILITACIÓN DE COMERCIO EN LA REAF DE PARAGUAY

Como fue expuesto en los primeros capítulos, la AF en Paraguay en la últimas épocas estaba en plena transición, hasta se puede alegar que estaba en decadencia, los denominados en aquel entonces como campesinos no eran tenidos en cuenta por estado paraguayo, es más, a consecuencia de eso, la sociedad no tenía un buen concepto del mismo. Mediante a las nuevas acciones de los gobiernos democráticos y las cooperaciones por parte organismos internaciones, los campesinos pudieron organizarse y procurando atender sus demandas. Y como relación a esto el coordinador de Facilitación de Comercio de Paraguay expresa:

Antes ni se sabía lo que era la agricultura familiar, por más a que se haya conceptualizado, en Paraguay continuaba considerando a los pequeños productores como campesinos. Mediante las directrices de la REAF nomás se definió lo que realmente es la AF, ni las leyes que fueran propuestas por gobiernos anteriores ayudaron. Y así uno de los grandes logros para la agricultura familiar nacional es la creación de un distintivo propio, incluso en la actualidad la creación de un sello de la agricultura familiar, que fortalece la comercialización de productos de la AF en cadenas de supermercados. Pero aun así también tenemos problemas que nunca se solucionan en su totalidad, por ejemplo, cuanto al acceso la tierra, el GT de Políticas Fundaría, acceso a la tierra y reforma agraria, informó que es un tema bastante complicado y difícil de avanzar, porque en el país no existe un dominio agrario especializado. (Punto focal de Facilitación de Comercio PY, 2019).

El coordinador del GT de Facilitación de Comercio afirma que la REAF es un espacio de construcción de políticas, pero sobre todo *es un espacio de diálogo sincero*<sup>34</sup> entre el Estado y agricultores de la agricultura familiar campesina. Concluye que a pesar de los años:

Los conflictos que a aparecieron es porque justamente no se hicieron bien las cosas anteriormente. Nosotros como representante de gobierno ante la REAF debemos hacer una mea culpa. Pero aun así estamos trabajando para brindar el apoyo necesario a los agricultores de acuerdo a las posibilidades existentes. (Punto focal de Facilitación de Comercio PY, 2019).

Colocando en crítica la posición del punto focal con lo mencionando en párrafos anteriores es posible dimensionar que la REAF es de cierto modo una herramienta para profundizar el reconocimiento de la AF, de modo a darle un mayor interés por parte del Estado en la planificación de medidas alternativa para rever problemas principales de la AFC en el Paraguay, acción que anteriormente sin la REAF

---

<sup>34</sup> Afirmación del Punto focal de facilitación de Comercio refiriéndose a que el espacio de dialogo es lugar donde no existe tanta formalidad y burocracia para la comunicación.

era nula. Lo mencionado por el punto focal podría dar entender que desde los últimos tiempos la REAF Paraguay viene trabajando y obteniendo resultados positivos, pero que aun así existen falencias entre los sectores gubernamentales y sociales. El problema principal es la participación, menciona una participación “*verdadera*”, aquella participación constante donde se involucra tanto la sociedad civil y el gobierno. Exclama el punto focal:

De nada sirve hacer las reuniones y que vengan apareciendo gente que no se involucren del todo, hay productores que han participado una sola vez después nunca más, así como también partes de alguno órgano del ministerio de agricultura que ni saben sobre que se trata las reuniones, ni se esperan a por lo menos interiorizarse del tema si no solo acuden para cumplir actor protocolares. Son falencias que aún no podemos solucionar, complicado y yo vi mucho ya en mis años que estoy con la REAF. (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019)

El GT de Facilitación de Comercio ya viene trabajado hace ya varios años en el Paraguay, prácticamente desde su creación en 2005. Según el punto focal del GT en Paraguay, para el gobierno ha sido de mucha utilidad para que se cree la instancia que permita a las organizaciones campesinas de carácter nacional trabajar políticas públicas acordes a las necesidades de los campesinos organizados, bajo las instancias nacionales de representación.

La estructura organizativa del GT según lo que relata el punto focal, es de manera más simple que las Secciones Regionales, no existe tanta burocracia. Primeramente ocurre una reunión entre los coordinadores de cada GT para organizar la plenaria nacional, donde se tratan los temas de la agenda para procurar nuevas acciones para el fortalecimiento de la REAF a partir de estas acciones se presentan propuestas para las directivas de productores, que serán presentadas en las Secciones Nacionales. Estas propuestas no son llevadas para las Secciones Regionales sin un visto bueno de la directiva. El entrevistado alega:

Si nosotros presentamos una propuesta en la Sección Nacional, ya sea de una feria, en la que se haga en tal localidad, y que los productos sean orgánicos y no detallamos lo suficientemente bien, los productores empiezan a cuestionar, del porque tal localidad, y tal producto nomas se va a poner a la venta. En el caso que no sea convenientes para ellos esta propuesta es reestructurada nuevamente y no se presenta en la Sección Regional para relato o intercambio de experiencia. (Punto focal de Facilitación de Comercio PY, 2019).

En las reuniones del GT de Facilitación de Comercio que ocurren dos a tres veces antes de las Secciones Nacionales de acuerdo a la necesidad, la participación de los referentes de las organizaciones de productores es crucial. Conforme los estudios de Villalba (2019, p. 86) los productores deben ser involucrados para el debate sobre

propuestas y políticas agrarias, desde un análisis serio y coherente para dar respuestas a los problemas que afronta la agricultura campesina; deben abordar de manera integral las acciones para mitigar los problemas, como la necesidad de acceso a la tierra, a la diversificación productiva y desde una perspectiva agroecológica, el desarrollo organizacional.

Las reuniones sin los referentes productores, es como si fuese que no se hay problemas, que no hay demandas, que la agricultura familiar este todo bien. Sin ellos nosotros no podemos elaborar ni una estrategia para actuar. Anteriormente era muy difícil elaborar propuestas porque pocos participaban. Pocos conocían de la REAF (Punto focal de Facilitación de Comercio PY, 2019).

Para complementar lo mencionado anteriormente el productor entrevistado menciona que:

Como te mencione anteriormente nosotros no conocíamos acerca de las reuniones (REAF). Sin esto como seria la ayuda para nosotros los productores. El estado desconoce lo que nosotros pasamos, lo que cultivamos, y esta reunión acude nuestro representante para informar nuestras inquietudes existentes y de acuerdo a eso buscar soluciones. (Traducido por el autor de guaraní al español).<sup>35</sup>.

Las reuniones de la Sección Nacional ocurren una vez por semestre, esto siempre dependiendo de la exigencia existente para tratar temas de comercialización. Últimamente la participación de organizaciones de productores es mayor según el relato del punto focal:

Las organizaciones de productores familiares son cada vez más fuerte, más participativo y más dinámico. Y es eso lo que quiere la REAF, tipo que los propios productores sean los protagonista en cada reunión de los GTs, que ellos traigan nuevas propuestas para atender sus necesidades. De que nos sirve a nosotros propongamos proyectos siendo que nosotros no somos lo que necesitamos de ese proyecto. Además estas reuniones son más de forma amistosa, no existe tanta formalidad y al fin y acabo cada reunión es fructífera, siempre hay propuestas con resultados positivos. (Punto focal de Facilitación de Comercio PY, 2019).

Seguidamente en **Cuadro I** pueden observarse quienes son los referentes de organizaciones de productores que actualmente participan en las reuniones del GT de Facilitación de Comercio. Cabe destacar que estos participantes son de los últimos 3 años aproximadamente, según el punto focal, además recalca que no existe una formalidad específica para actualizar los datos. Pero la intención es formalizar los datos y crear una base de datos con informaciones actualizadas en cada reunión, acerca de cuáles son los temas a tratar, decisiones y acciones a tratar. También el punto focal resalta que, los referentes están en continua interacción con el GT, la colaboración entre ellas hace que

---

<sup>35</sup> *Ha'e hagueicha ndeve ore ndoroikuainde voi akue co reunión (REAF), ha mbaeichata oita la ayudami ore productore kuerape guara, la estado nio ndoikuai mbaepa ore rohasa mbaepa la ñotyva, ha co ñembyatype oho la ore representante oñomongueta hagua la dificultad rorekoa hina ha mbaeichapa ikatu oñesolucion.*

periódicamente se realicen ferias, que benefician a los productores. Como lo menciona el punto focal del GT:

Por más que las ferias no son en sí una política de estados, nosotros como estamos más vinculado con las organizaciones, trabajamos en conjunto buscamos alternativas para la comercialización de sus productos. Y estas cosas con lo que nosotros llevamos a la REAF como experiencia y ahí salen nuevas propuestas o resoluciones que se vuelven normativas para los país. Aca en Paraguay falta mucho aun sobre la implementación de políticas públicas, pero ya hay grandes avances, *ojejapo hina las cosas mbeguekatupe pero ojejapo.*<sup>36</sup>

La forma en que se presentan los trabajos de estrategias es presentada en las plenarios por parte de coordinación del GT de Facilitación de Comercio, esto es presentado de la siguiente manera:

Tengo armar un documento tengo que armar una presentación en la plenaria, un ejemplo de lo que estamos trabajando ahora, es sobre los aspectos sanitarios e inocuidad, donde voy a presentar en la plenaria, voy a explicar el plan de estrategia y ahí me van a decir está bien, está mal, o falta agregarle esto, y así se dan, así nos manejamos. Y cuando tenemos el OK en las Secciones Regionales nuestros jefes o sea los representantes de gobierno defienden nomas ya nuestro trabajo. (Punto focal de Facilitación de Comercio PY, 2019).

Abajo son detallados en el cuadro de las organizaciones que están ligadas el GT de Comercio de Paraguay, tales que su participación en la REAF ya superan los 7 años. A modo recordatorio este cuadro es un borrador en la cual se nomina a los participantes de últimos años. Según el punto focal la formalidad de este cuadro estaría dándose en el 2021, ya que la actualización de datos es trabajosa, a consecuencia de que se crea un filtro de los participantes que cumplan ciertos requisitos, como: número de participación de reuniones como actividades de ferias, también se tiene en cuenta el crecimiento o la extinción de las organizaciones. Y modo esto fue realizado el cuadro con las informaciones facilitadas por el punto focal de facilitación de comercio.

---

<sup>36</sup> Se están realizando las cosas lentamente pero se están realizando (traducido por el autor de guaraní al español).



### CUADRO I: Nombre y Organizaciones de los participantes del GT de Comercio de Paraguay

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>
ASOC NOGUEROIPAVÉ (Caaguazú)	Caaguazú
BARBERO	San Pedro
COORDINADORA AGRICOLA DE PEQUEÑOS PRODUCTORES DEL PARAGUAY (CAPPP) de (Minga Guazú)	Alto Paraná
CAPPP (Pirapó)	Itapúa
CAPPP (San Pedro Norte)	San Pedro
CAPPP (Tacuara)	Ñeembucú
COMITE NACIONAL AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA E INDIGENA (CNAFCI)	San Pedro
CNAFCI	Concepción
CNAFCI (Capiibary )	San Pedro
CNOCIP (San Rafael Del Paraná)	Itapua
CORDINADORA NACIONAL ORGANIZACIONES CAMPESINAS E INDIGENA DEL PARAGUAY (COCIP) (Nueva Germania)	San Pedro
COCIP (Nueva Germania) -	San Pedro
Comité Curupika'y (Itá)	Central
Comite Deag V.Hayes	Pdte. Hayes
Comunidades Indígenas	Caazapá
Cultiva (Escobar)	Paraguarí
Cultiva Py - Yatytay	Itapua
Comite Mbuyapey	Paraguarí
ONAC (Bella Vista Norte-Antebi Cue)	Amambay
ONAC (Buena Vista)	Caazapá
ONAC (Itanará)	Canindeyú
UAN (Vaquería)	Caaguazu
Union Agrícola Nacional (UAN)	Paraguarí

Fuente: Datos trabajados por el autor a partir de las informaciones del punto focal de Facilitación de Comercio do Paraguay.

El punto Focal del GT alega que es de suma importancia que estas organizaciones estén trabajando continuamente tanto en las reuniones del GT las Plenarias Nacionales y las Secciones Regionales porque mediante ellas los problemas de comercialización han mejorado.

Por otro lado, el punto focal asegura que en Paraguay actualmente el GT de Facilitación de Comercio trabaja en conjunto con los demás GTs, ya que varios temas

de importancia están asociados, y esto hace que exista una transversalidad entre ellas. Explicando esto, el entrevistado ejemplifica algunos hechos que se dan entre los GTs:

Por ejemplo te mencionó que como esto se da acá con los demás compañeros que son punto focales, el GT de Tierra por ejemplo intercambia y elabora informe con el GT de Género que da cuenta de los procesos de trabajo conjunto en temas como el acceso a tierra para las mujeres, el GT de Juventud en conjunto con el GT de Comercio realizan un estudio para préstamos (créditos) y talleres para asistencia a la juventud rural. Y así también El GT de Cambio Climático y Comercio trata temas contra la sequía y heladas o fenómenos naturales que afectan de alguna manera la producción de los productores que están vinculado con el programa de compras públicas. Y para que veas nomás, el GT de Comercio y Grupo técnico de Registro trabajan muy de cerca, para que los productores puedan ser beneficiados con algún tipo programa o política de estado, ya que los productores deben estar inscripto en el Registro para que puedan acceder a estos programas. Quiero hacerte entender a que siempre estos trabajos entre los GTs son continuas, son instancias de intercambio, donde se comparten experiencias y se proponen políticas públicas para la agricultura familiar. (Punto focal de Facilitación de Comercio PY, 2019).

Cuando ocurren las Plenaria nacional y existen debates correspondientes a los demás GTs todos participan, tanto los referentes de productores, coordinadores alternos y técnicos entre algunos representantes de gobiernos, no existe ningún tipo de exclusión o límite de participantes.

Existe una agenda de trabajo desde el 2004, yo estoy desde el 2007, y valga la redundancia esa agenda de trabajo se llena de trabajo y nuestros directores priorizan los temas en el cual vamos tocar para cada plenaria sin dejar de lado los demás temas. Las reuniones de las plenarias son con participación general, por ejemplo cuando hay temas de Género o acceso, todos participan todos pueden proponer algo, no es como la plenaria regional, y de acuerdo a eso nosotros elaboramos el documento para presentar en la Sección Regional (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

## **5.1 PRINCIPALES DEBATES Y DIFICULTADES DENTRO DEL GT DE FACILITACIÓN DE COMERCIO DE PARAGUAY**

Actualmente dentro del GT de Facilitación de Comercio de Paraguay mantiene seis enfoques para trabajar que a su vez son prioridades para todos los demás países del bloque, de los cuales cada enfoque es tratado en la Secciones Regionales, de alguna u otra manera priorizando temas que deben ser tratados con urgencia o temas que se están trabando aun. Los seis enfoques de trabajo del GT son: Registros, Asistencia Técnica (ATER), Compras Públicas, Sello de Agricultura familiar (SAF), Aspecto Sanitario, Asociativismo y Cooperativismo. Y a según el punto focal existe un séptimo enfoque nuevo que son las negociaciones comerciales del Mercosur, pero es un tema recientemente en el bloque. (Punto Focal Facilitación de Comercio PY, 2019).

El Registros de Agricultura Familiar (RAF) como ad hoc del GT de Facilitación de Comercio, el focal del GT, argumenta lo siguiente:

La cuestión Registros de la Agricultura familiar que nació dentro del GT de Facilitación de comercio siempre es un tema importante, dentro de la agenda existe muchos temas que tratar y cuidar y para un mayor atendimento. Lo que hicimos fue designar un grupo técnico, esto pasa porque había que tener un equipo que se dedique netamente a esta cuestión y ya con la agenda del GT de comercio estaba sobre cargada. Si bien tenemos un registro de agricultores familiares, trabajamos a partir de eso, nos organizamos con ellos y planificamos acciones, pero aun así no es suficiente, se necesita más interés del Estado. (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

Las instituciones gubernamentales que más están trabajando de cerca con GT de Facilitación de Comercio en Paraguay son, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Dirección de Extensión Agraria (DEAg), (RENAF) (censo y estadística), Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Semilla (SENAVE), Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Animal (SENACSA). Pero respondiendo la pregunta sobre que instituciones que están más involucradas con el GT, el punto focal manifestó:

El que más está metido es nuestra dirección, la Dirección de Comercialización, con lo que respecta a los trabajos del GT, esta dirección depende del MAG, pero a la hora de hacer trabajos más especializados o específicos bueno ahí si nosotros solicitamos la cooperación del INAN, DEAg, SENAVE, Secretaria de Planificación, IICA, RENAF INCOOP, bueno esto es siempre dependiendo del tema a tratar. (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

El punto Focal del GT de Facilitación de Comercio menciona los seis temas de trabajo mencionado anteriormente van ligados entre sí como por ejemplo, la implementación del Sello de la Agricultura Familiar (SAF), campesina e Indígena apoyado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), brinda servicios de apoyo para la comercialización conjunta de productos, en este contexto, facilita la participación en las Compras Públicas y los demás mercados existentes en el país mediante asociativismo y cooperativismo. Esto con el propósito es llegar a la formalización comercial a un mejor precio y con posibilidad de aumentar el volumen de venta e insertar en forma competitiva. En este sentido, la Dirección de Comercialización en conjunto con el GT de Facilitación de Comercio tiene por objetivo estudiar y analizar permanentemente el mercado nacional e internacional, y desarrollar asistencia técnica a los productores de la Agricultura Familiar en los estándares y las normas de salubridad para la comercialización interna y externa de sus productos y subproductos.

Los encaminamientos de los debates que han surgido a partir de las reuniones del GT de Facilitación de Comercio y que luego son presentados en las Plenarias Nacionales para su aprobación como propuesta en la Sección Regional poseen más fuerza, si los que proponen son los que tienen la presidencia Pro-Tempore y si es de común interés por parte de los países del bloque. El Punto Focal del GT lo describe esta acción de la siguiente manera:

Generalmente los que tienen la presidencia Pro-Tempore tienen la prioridad de presentar las propuestas o inquietudes de los agricultores familiares. Por ejemplo si la presidencia le toca a Argentina ellos tienen la prioridad de presentar sus propuestas sobre el tema que le sea urgente, claro esto siempre está ligado a la agenda de trabajo del GT. Nosotros trabajamos para una propuesta para la REAF pasada cuando tuvimos la presidencia, pero no floreció no tuvo resultados positivos como nosotros esperábamos. Por eso hay que elaborar bien las propuestas, todo un trabajo bien especificado. Porque esto es propuesto para que se vuelva una directriz entonces todo debe ser bien formal, todos tienen que entrar en conceso, a todos les tiene que interesar el tema propuesto. (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

Sobre las dificultades existentes dentro del GT de Facilitación de Comercio, el Punto Focal de Paraguay afirma que el estancamiento de algunas directrices de la REAF ocurre durante el cambio de gobierno, Instituciones públicas no instruidas (Gobernaciones y Municipalidades) y la falta de personales (técnicos) en el área. En este sentido algunas aprobaciones para seguir trabajando sobre ciertos temas prácticamente fueron dejadas de lado. Haciendo referencia sobre la situación de Paraguay con las compras públicas, respondió:

Estamos trabados en las compras públicas, nos quedamos lejos de los avances esperados, pusimos tanto empeño que cuando hubo cambio de gobierno se quedaba todos los trabajos parados, esto pasaba porque entraban nuevos personales en las instituciones involucradas con la REAF y muchos ni sabían que era la REAF, para que serbia, muchos que entraron renunciaron al puesto, porque no ganas más si es que trabajas para la REAF. Te digo que yo tengo mi puesto de trabajo, tengo mi salario pero no porque estoy como punto focal del GT tengo un aumento en mi salario. Y es difícil trabajar así, yo tengo mi agenda de trabajo con la Dirección de Comercialización y por más que tiene mucha relación con el GT, muchas veces tengo que priorizar los trabajos que me toca hacer en la dirección, y así cuando tengo un poco de tiempo trabajo en la agenda del GT. Dificulta mucho eso avanzar en lo que respecta al GT de facilitación de comercio. Y son esas cosas que traban los avances de las compras públicas. Además los productores no entienden mucho de las licitaciones y ahí las gobernaciones y municipalidades no tienen la paciencia necesaria para trabajar con los Agricultores familiares, y eso pasa porque no están capacitadas, ellos quieren trabajar con un proveedor directamente, porque consiguen todo lo que necesitan de una vez y mucho más rápido. Mientras que si trabajan con agricultores familiares tienen que trabajar con un grupo porque los agricultores no siempre tienen todas las verduras o frutas. Siempre hay problemas con la estacionalidad de sus productos entonces eso es mucho problemas para estas instituciones, por eso prefieren a los proveedores y todo un tema así con las compras directas e indirectas. (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

También el punto Focal del GT manifestó que a diferencia de otros países no tenemos avances, recalcando que:

Brasil es numero en compras públicas es número uno todas las experiencias prácticamente proviene de lo que ellos hicieron, nosotros ni sabíamos lo que era merienda escolar, sello para la agricultura. Así también Uruguay está muy lejos de nosotros en cuanto a las compras públicas, el Gobierno uruguayo trabaja muy bien con el GT de Facilitación de Comercio. Acá en Paraguay cuesta todavía tener resultados de esa magnitud. (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

A partir del análisis comparativo de la situación de las experiencias de Paraguay y Brasil en el discurso del entrevistado percibimos que hay una gran influencia de las experiencias brasileñas en la REAF. Las políticas públicas para la Agricultura Familiar en Paraguay siempre están en un estado problemático, a consecuencia del periodo en el que se desarrolla, según esto el Punto Focal. Este sostiene que: “El productor no quiere esperar dos a tres años para que se aprueben políticas de estados, las políticas públicas para la agricultura familiar ya eran para ayer, para el año pasado. Ellos no pueden estar esperando”. A lo que puede verificarse con el productor entrevistado:

Nosotros los productores que el estado trabaje más rápido, no podemos esperar todo el tiempo, que va pasar de nuestra producción, se va a podrir, necesitamos respuestas, podemos producir más pero necesitamos herramientas, es muy difícil, así como el Estado ayuda a los grandes empresario, sojeros, así queremos el apoyo (Traducido por el autor de guaraní al español).<sup>37</sup>

Dentro de la problemática de las políticas públicas esta la RENAF. Según el Punto Focal por más que hayan tenido un importante resultado, no se cumple con su labor principal. El RENAF fue creado para la identidad de los Agricultores Familiares, y para que estas puedan acceder a las políticas públicas diferenciadas. A lo cual el punto focal alego:

El RENAF es importantísimo para el MAG, para el país luego es importante, nació de la REAF y al final va terminando, actualmente sirve para el censo y estadística, para un informe superficial, y la vez para aplicación de algunos proyectos, aunque son importantes los resultados de los proyectos, el RENAF no fue creado solo para esas acciones, si no para poder dirigir ciertas políticas para el fortalecimiento de la agricultora familiar. Actualmente se está trabajando para que el RENAF pueda cumplir con sus objetivos, pero la situación está difícil porque las instituciones están paradas, el gobierno en si se está ubicando recién. (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

---

<sup>37</sup> Ore nio roipota la estado pya`eve omba`apo, ndaikatunio roha`aro todo el tiempo, mba`e oikopata la ore producciongui, itujupata nio, ore roikotee respuesta, ore nio ikatu roproduci heta mba`e pero ndororekoi la herramienta kuera, ha peicha hasyeterei, pe oipytyvo haicha umi grande empresario kuerape, umi sojero upeicha roipota orepytyvo avei.

Actualmente el logro que está teniendo el GT de Facilitación de Comercio en Paraguay, además de la definición de la AF, el registros y compras publicas para fortalecer a la agricultura familiar es el Sello de Agricultura Familiar. El punto Focal, menciona que esta iniciativa ha nacido en la REAF, y mediante un trabajo con los productores, llegaron en un consenso en la necesidad de crear un sello para identificar sus productos. Esta propuesta fue presentada en la Plenaria Nacional y como se obtuvo resultados positivos, ya están un proyecto piloto.

El sello de agricultura familiar acá en el país nace de nosotros a partir de las experiencias traídas de la REAF, nosotros elaboramos el proyecto, y ahora estamos finalizando todo para la implementación de un proyecto piloto, ya hicimos luego algunas pruebas, y este proyecto trabaja en conjunto con el RENAF (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

Cabe destacar que finalizando la entrevista con el punto focal del GT de Facilitación de Comercio, alego que en las últimas reuniones del GT los productores de forma unánime solicitaron una adecuación del nombre de la Agricultura Familiar Campesina. Esto resulta, por medio de exigencias de los productores familiares que quieren incluir a los nativos indígenas, ya que estas fueron los pioneros de la agricultura a nivel de país. Este tema ya había surgido en XXVIII REAF durante la presidencia Pro-Tempore de Paraguay.

Ahora mismo esa surgiendo un nuevo tema de trabajo, y se está haciendo en común acuerdo con los demás coordinadores de los GTs y los referentes de las organizaciones de productores. Se está queriendo incluir a los indígenas dentro del concepto de AFC en nuestro país, la idea más bien surge por la exclusión de este sector que vienen sufriendo hace varios años, y si bien sabemos que ellos son nuestros antepasados y que siempre se dedicaron a la agricultura, se pensó en incluirlos y de ahora en más por resolución las nuevas siglas del concepto de la AFC en Paraguay, van a ser de la siguiente manera (AFCI) Agricultura Familiar Campesina e Indígena (Punto focal de facilitación de Comercio PY, 2019).

La idea del que el concepto de AF se mas inclusiva, según el punto focal es que como el Paraguay posee cierto porcentaje considerable de indígenas, y este autor sufre de cierta carencias como el olvido y abandono por sectores gubernamentales, entonces la medida de revertir parte de esta problemática es incluir a los nativos, ya que son partes de la población y no es justo su exclusión. Este proyecto en sí nace de la idea de que países miembros del bloque del Mercosur ya han manifestado y estarían incluyendo a los nativos de su territorio como productores. Siendo más explícito el punto focal afirma que la discusión de inclusión es influenciada por Argentina y Colombia. Con esto es visible como la REAF es espacio de suma importancia para la adopción de ciertas soluciones sociales o políticas de los países miembros.

Estas medidas, para el Paraguay son herramientas para combatir las problemáticas existentes en la producción agrícola, exclusivamente en los sectores más vulnerables. De acuerdo con el entrevistado de cierta manera reducimos un mínimamente la pobreza de los productores familiares, pero aun así queda bastante trabajo por hacer, el interés tanto de la sociedad y el gobierno es primordial para el desarrollo del sector y del Paraguay.

Por final, a partir de las distintas metodologías que utilicé para realizar este Trabajo de Conclusión de Curso (TCC) fue notorio la preocupación por la situación actual de la REAF Paraguay, el GT de Facilitación de Comercio, y que todos los avances alcanzados han quedado congelados. A partir de las entrevistas concluyo que no todo lo que aparece como informes positivos en los sitios Webs de ciertos organismos internacionales "*son de color de rosa*", ya que estas acciones son temporarias, funcionan cierto tiempo, o más bien son trabajadas para aplicarlo pero no se tiene el apoyo suficiente de las instituciones que deben involucrarse de manera permanente con la AFC. Pero a pesar de esas dificultades hay que reconocer que el GT de Facilitación de Comercio en Paraguay se mantuvo trabajando y desarrollando en lo que pudo las agendas de trabajo de la REAF.

## 6 CONSIDERACIONES FINALES

Durante el periodo de realización de este trabajo podemos observar la importancia de la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay que actualmente sigue ligada a toda una historia de acontecimientos social-político-cultural de la nación que marcaron cada época desde su transformación, y que actualmente sigue ocurriendo. En el primer capítulo se demuestra ciertas transiciones de la agricultura y de cómo la agricultura es una de las actividades económicas y sociales de mayor peso y tradición en el Paraguay. La cual considero estos hechos como muy importante para seguir construyendo y apostando al desenvolvimiento del país, porque creo que es esta la herramienta básica para la lucha contra la pobreza.

Es posible puntear en esta investigación algunos resultados de las instituciones públicas con apoyo de la REAF en los últimos tiempos, que directa o indirectamente han realizado significativos aportes para la construcción de un reconocimiento de la Agricultura Familiar Campesina, y para el fortalecimiento de políticas públicas más favorables para el desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina. Cabe destacar por lo que se ha visto en el trabajo que estas acciones no se dieron fácilmente, siempre fueron complejas y por más que haya complicaciones, se dieron mejoras para la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay.

Al mismo tiempo, en esta investigación se señala el funcionamiento de la REAF Mercosur, la cual es un organismo de suma importancia para la mayoría de los avances y resultados positivos para la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay. Mediante los estudios de varios autores que fueron utilizados para este trabajo, pudo entender mejor como la REAF actúa como mediador político que brinda la oportunidad de establecer relaciones entre los agricultores familiares y los representantes de gobiernos, ofreciendo un espacio de debate para combatir los problemas, exponer la realidad y buscar alternativas para los Agricultores Familiares. De esta forma la REAF busca la construcción de acciones en conjunto entre sociedad civil y gobierno para el desarrollo del país, además generar la integración y articulación de los diferentes actores los demás países que participan en la REAF.

Con respecto al GT de Facilitación de Comercio se puede concluir en este trabajo que desde su creación en 2005 su funcionamiento es permanente, se constituyó como un espacio de diálogo para tratar temas sobre la comercialización de productos de la AFC, además este GT ha logrado consolidarse y ganarse un espacio de debates



dentro de los países del bloque. En el Paraguay este GT abrió la participación permanente de las organizaciones sociales representativas de la AFC haciendo parte constitutiva de las Plenarias de la REAF. La metodología de trabajo utilizada para el tratamiento de los temas de la Agenda han permitido consolidar un estilo, una manera de hacer el debate en un espacio de dialogo y producción, que ha permitido generar avances en la agenda política a través de propuestas de recomendaciones sobre políticas públicas, propuestas de resoluciones a los órganos ejecutivos del Mercosur, actividades de cooperación entre países y Compras Públicas de la AFC.

A su vez, haciendo un recuento a partir los avances del GT de Facilitación de Comercio, y conforme el Punto Focal, podemos afirmar a que existieron cambios en el ámbito de la AFC en el Paraguay, aunque no son como se esperaba. En el país la transición de las políticas públicas fue compleja y actualmente están sujetas a otros problemas, como interés político y social, que imposibilita el fortalecimiento de las políticas diferenciadas para AFC. Y sin estos problemas resueltos o al menos equilibrados, los puntos estratégicos para atender las necesidades existentes en el ámbito de la agricultura familiar seguirán con pocos avances.

Creo que el GT de Facilitación de Comercio todavía puede aportar significativos trabajos para el fortalecimiento de la AFC, pero es necesario que el gobierno de turno paraguayo tenga un verdadero interés en solucionar los problemas existentes en este ámbito. Es necesaria con urgencia una reforma agraria, donde será fundamental el aporte de la REAF Mercosur para estos cambios. El estado ya no debería hacer caso omiso a las necesidades los agricultores familiares, es momento a que trabajemos todos, ya que es un tema que abarca a toda una nación y juntos como autores sociales tenemos el derecho una mejor calidad de vida.

Una forma de revertir la problemáticas sobre la falta de políticas de estados o políticas dirigidas a la AFC es realizando investigaciones profundizadas en el tema, que evidencien las carencias existentes. En Paraguay falta aún mucha informaciones acerca la agricultura familiar, como lo afirma Benítez (2016), y estos estudios pueden ser profundizados aún más, puesto que este espacio continúa vigente y claramente activo, además de ello, pueden generarse múltiples enfoques en relación a este estudio a causa del desconocimiento de los ciudadanos sobre este espacio dentro del MERCOSUR.

Por ultimo cabe resaltar que para realizar este trabajo me encontré con varios problemas como la falta de información acerca del tema en Paraguay, la falta de tiempo de los entrevistados y lo económico para movilizarme durante los procesos de aplicación de entrevistas. Al realizar la entrevista con el productor, no pude recolectar mucha información a causa de que el mismo haciendo parte de la REAF Paraguay desconocía varios temas sobre la REAF. Pero en resumen, en el proceso de esta investigación fue posible complementar más mi aprendizaje sobre los actores que son parte de la REAF, ya que anteriormente participé de proyectos de extensión e investigación universitaria, así como también participe en una Plenaria Nacional brasileira en Brasilia y una Sección Regional en Asunción.

## 7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC COLOR. **Crisis de la agricultura familiar y sus desafíos.** Diario digital ABC Color. 6 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/crisis-de-la-agricultura-familiar-y-sus-desafios-1619919.html>.

ALVES. R. Tiago. **REAF MERCOSUL: O REFLEXO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - **Centro Universitário de Brasília – UniCEUB Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS. BRASÍLIA, DF. SETEMBRO DE 2017.**

BARUJA, Joel E. Ayala. **Transformaciones en el medio rural paraguayo: la expansión de la soja y sus impactos socio-ambientales y económicos.** 2014. 61 p. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Desarrollo Rural y Seguridad Alimenticia) – Universidad Federal de Integración Latino-Americana, Foz de Iguazú, 2014.

BENÍTEZ Alvarenga, Rosa C. **Campesinato e a agricultura familiar no Paraguai: análise da Reaf como mediadora do conceito da agricultura familiar.** 2016. \_\_p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguazú, 2016.

CARVALHO, Priscila Delgado de. **Ação coletiva transnacional e Mercosul: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf).** Brasília, 2011.

CENTRO de DOCUMENTACION y ESTUDIOS (CDE), DECIDAMOS, VERA, Elsy, RIQUELME, Quintín. **Agricultura Familiar Campesina en Paraguay. Principales fuentes de financiamiento y análisis de su aplicación en los territorios.** Disponible en PDF: <https://www.cde.org.py/publicacion/agricultura-familiar-campesina-en-paraguay-principales-fuentes-de-financiamiento-y-analisis-de-su-aplicacion-en-los-territorios/>.

Acceso en: mayo del 2019.

COSTA. J, Julia. **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUR.**2011. p. 24 Trabalho de (Graduação e Ciências Exatas, Campus de Rio Claro- Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, para obtenção de grau de Bacharel em Geografia.

DINERO. **5 medidas de alto impacto para combatir la pobreza y la desigualdad.** DINERO Revista Digital. 2016. Disponible en formato electrónico: <https://www.dinero.com/economia/articulo/formas-de-combatir-la-pobreza-y-la-desigualdad-segun-banco-mundial/235176>. Acceso en: marzo del 2019.

ESCOBAR.German. **La relevancia de la agricultura en América Latina y el Caribe** 2016. Disponible en PDF: <https://nuso.org/media/documents/agricultura.pdf>.

FAO. **El Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) 2014.** Disponible en: <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/>. Acceso en: marzo del 2019.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Quando la agricultura familiar es campesina.** In: *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: Propuestas y Desafíos.* Quito, 2014. Cap. 1, p. 17-34.

FERREIRA. G, Guilherme, A; LAISNER. Regina, C; LIMA. K. VIVIAN, L. **REGIONALISMO E DESENVOLVIMENTO: A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL (REAF).** 2017. Disponible en formato electrónico (PDF): <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/4655/3132>. Acceso en: junio del 2019.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) MERCOSUR, 2014 **Los pequeños agricultores en Paraguay, “un sector muy vulnerable en el ámbito rural”.** Sitio WEB del FIDA MERCOSUR. Disponible en: <http://fidamercosur.org/claeh/noticias/historial-del-programa/593-los-pequen%CC%83os-agricultores-en-paraguay,-%E2%80%9Cun-sector-muy-vulnerable-en-el-a%CC%81mbito-rural%E2%80%9D>. Acceso en: Diciembre 2018.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) MERCOSUR, 2016. **Repensando la REAF.** Disponible en formato electrónico (PDF): [http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Documento\\_taller\\_REAF.pdf](http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Documento_taller_REAF.pdf). Acceso en Marzo 2019.

FIDA MERCOSUR CLAEH, 2015. **Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el Mercosur. Marco de actuación de la REAF.** Disponible en PDF en: [http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Documentos/Institucionalidad\\_AF\\_Mercosur\\_REAF.pdf](http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Documentos/Institucionalidad_AF_Mercosur_REAF.pdf). Acceso en Marzo 2019.

FIDA MERCOSUR. **TALLER DE BALANCE Y PROYECCIÓN DE LA REAF EN EL ACTUAL CONTEXTO REGIONAL Y DESAFÍOS A FUTURO, REPENSANDO LA REAF.** Disponible en formato electrónico (PDF) en sitio web del FIDA Mercosur: [http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Documento\\_taller\\_REAF.pdf](http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Documento_taller_REAF.pdf). Acceso en mayo 2019

GARCIA, A. B; ALMADA, F. **LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR.** 2007. Disponible en: <http://webiica.iica.ac.cr/argentina/cdd/cdd-Agricultura-Familiar-Regional.pdf>. Acceso en marzo 2019.

(GAITE. S, Alberto 2010. **INTEGRACIÓN. TEORÍA Y PROCESOS. BOLIVIA Y LA INTEGRACIÓN.** Disponible en formato electrónico PDF: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/814/indice.htm>. Acceso en junio 2019.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA). **Políticas públicas y marcos institucionales para la agricultura familiar en América Latina // Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; Alberto Adib y Fátima Almada (coords.). – Chile: IICA, 2017.** Disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio web institucional en: <https://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2017/BVE17089182e.pdf>. Acceso en abril 2019.

MASI, Fernando. **PARAGUAY: LOS VAIVENES DE LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN UNA ECONOMIA ABIERTA.**2006. Disponible en formato electrónico (PDF): <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160722054744/11.pdf>. Acceso en junio 2019.

MERCADO COMUN DEL SUR (Mercosur) sitio WEB. **¿Qué es el MERCOSUR?** 2019. Disponible en: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/> Acceso en febrero 2019.

Ministerio de Relaciones Exteriores 2016, Reporte de Comercio Exterior. Disponible en formato electrónico (PDF) en: [http://www2.mre.gov.py/index.php/download\\_file/view\\_inline/3923](http://www2.mre.gov.py/index.php/download_file/view_inline/3923). Acceso en abril del 2019.

NIEDERLE, Paulo. **A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro.** Disponible en formato electrónico PDF: [https://www.researchgate.net/publication/321053247\\_A\\_institucionalizacao\\_da\\_agricultura\\_familiar\\_no\\_Mercosul\\_da\\_definicao\\_normativa\\_ao\\_sistemas\\_nacionais\\_de\\_registro](https://www.researchgate.net/publication/321053247_A_institucionalizacao_da_agricultura_familiar_no_Mercosul_da_definicao_normativa_ao_sistemas_nacionais_de_registro). Acceso en junio 2019.

OXFAM. **Agricultura familiar campesina**, por Verónica Serafini. Disponible en formato electrónico PDF: <http://www.quepasaenparaguay.info/agricultura-familiar-campesina/> 2012. Acceso en Diciembre 2018.

REUNION ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF) MERCOSUR, sitio WEB. **¿Qué es la REAF?** 2018. Disponible en: <http://www.reafmercosul.org/index.php?Itemid=128>. Acceso en Noviembre 2018.

REUNION ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF) MERCOSUR. **Publicación Noviembre del año 2010.**

REUNION ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF) MERCOSUR: **UNA DÉCADA DE COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.** 2016. Disponible en formato electrónico PDF: <http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>. Acceso en mayo 2019.

RIOS, C. Francisca. **AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y CADENAS CORTAS AGROALIMENTARIAS: LA FERIA MUNICIPAL DE YUTY – CAAZAPA (PARAGUAY).** Página 61. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2016.

RIQUELME, Quintin; IMÁS, Victor. **Políticas Públicas en la agricultura familiar.** Disponible en formato electrónico: [http://www.decidamos.org.py/www/component/k2/item/download/350\\_f399af4f38995f31c4915ca7f01bac0b](http://www.decidamos.org.py/www/component/k2/item/download/350_f399af4f38995f31c4915ca7f01bac0b). Acceso en mayo 2019.

RIQUELME. Q, 2016, **AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL PARAGUAY.** Notas preliminares para su caracterización y propuestas de desarrollo rural. Disponible en formato electrónico: <http://redrural.org.py/wp-content/uploads/2016/05/Agricultura-Familiar-Campesina-12mayo.pdf>.

SALCEDO, Salomón; O, Ana Paula De La; GÚZMAN, Lya. **El concepto de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. In: Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones Políticas**, Santiago, 2014.

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO Y EL CARIBE (SELA). **Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. 2014.** Disponible en formato electrónico PDF: [http://www.sela.org/media/264832/t023600006062-0-di\\_11\\_compras\\_publicas.pdf](http://www.sela.org/media/264832/t023600006062-0-di_11_compras_publicas.pdf). Acceso en mayo 2019.

UNION DE GREMIOS DE LA PRODUCCION (UGP). **AGRICULTURA Y DESARROLLO EN PARAGUAY.** 2016. Disponible en formato electrónico PDF: <http://www.mre.gov.py/v2/novenoconcurso/docs/materias/agricultura%20y%20desarrollo.pdf>. Acceso en mayo 2019.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. **Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade**, Rio de Janeiro, 2004.

## 8 ANEXOS

### **ANEXO I: Cuestionario - Levantamiento de datos para un Trabajo de Conclusión de Curso (TCC)**

**Alumno:** Martin Jeremías Franco Castiñeira

**Orientadora:** Profesora Dr. Silvia Aparecida Zimmermann

**Curso:** Desenvolvimiento Rural y Seguridad Alimentaria

**Institución:** Universidad Federal de la Integración Latinoamericana

#### **Presentación**

El presente cuestionario pretende realizar un levantamiento de datos con base en preguntas semi-estructuradas, abiertas, con la finalidad de conocer a fondo la estructura del Grupo Temático Facilitación de Comercio de la REAF Nacional paraguaya, sus representantes y las acciones ejecutadas por la misma.

1. ¿Hace cuánto tiempo participa de la REAF?
2. ¿Cuál es su trayectoria de la institución dentro de la REAF Paraguay?
3. ¿Ha visto cambios dentro de la REAF en los últimos cinco años? Si los Hubiere, ¿Ha participado de estos cambios? ¿Qué piensa referente a ello?
4. ¿Cuál es la estructura organizativa de la oficina de la REAF en Paraguay? ¿Cómo Funciona (regularidad de reuniones, participación de los GT's)?
5. ¿Cuál es la estructura organizativa y el funcionamiento GT de Facilitación de Comercio) Existe un espacio físico propio para las reuniones del GT de Facilitación de Comercio?
6. ¿Cuáles son las instituciones involucradas con el GT de Facilitación de Comercio que usted conozca? ¿Quiénes son los representantes de cada institución?
7. ¿Cuáles son organizaciones e instituciones que más se involucran con el GT de Facilitación de Comercio?

8. ¿Cuántas veces ocurren las reuniones del GT de Facilitación de Comercio en Paraguay?, ¿Quiénes participan en las reuniones? y ¿Cómo es posible participar en las reuniones?
9. ¿Cómo son definidos los puntos a ser debatidos en la REAF Regional?, ¿Cómo son realizados los encaminamientos?, ¿Cuáles son los principales debates dentro del GT de Facilitación de Comercio en Paraguay?
10. ¿Cómo encaminan los debates del GT de Facilitación de Comercio en las REAF regionales para la REAF nacional?
11. ¿Cómo fue el proceso de transición de las Políticas Públicas a partir de la creación del GT?
12. ¿Usted sabe si actualmente las políticas públicas (programas de gobierno) que traten sobre comercio favorecen al sector de la agricultura familiar campesina?
13. ¿Fue creado o propuesto algún programa a partir de los debates dentro del GT de Paraguay? si existiese, ¿de dónde proviene el presupuesto y que institución es involucrada?
14. ¿Existe algún conflicto sea político o social de carácter urgente para tratar dentro del GT de Facilitación de Comercio? ¿Cómo observa la colaboración del MAG para atender las demandas de la sociedad civil?
15. A partir de la creación de la ley de Agricultura Familiar, usted podría los procesos o resultados positivos obtenidos a partir del GT de Facilitación de Comercio en Paraguay?