

**Título: Ganadería trashumante: DESAFÍOS Y DEBATES en torno a la regulación de usos tradicionales del suelo. El caso de los Trashumantes del Norte Neuquino.**

### **3r. Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial.**

**Autor: Emmanuel Guagliardo-**

**Graduado de la Carrera de Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue. Abogado de Organizaciones Sociales, Asesor Legislativo en la Legislatura de la Provincia de Río Negro, miembro del Equipo Nacional de Tierras de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación. Integrante del Instituto Patagónico Para el Desarrollo Sustentable.**

Antecedentes.

En ocasión del 1er Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, realizado en la Universidad Nacional de La Pampa, tuve la oportunidad de participar como ponente, en el carácter de estudiante de la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNCO.

Allí, tuve la posibilidad de presentar un trabajo de aproximación que permitiese visibilizar la dimensión de este peculiar sistema productivo analizando el derrotero de sucesos históricos que fue moldeando la ocupación del territorio, comprendiendo así la conformación de una región agrícola, con sujetos y prácticas que la identifican y diferencian, a partir de la herramienta de análisis de estructura agraria.<sup>1</sup>

Posteriormente, en el Congreso Nacional de Derecho Agrario realizado en la Universidad Nacional de la Plata, presenté una segunda parte del estudio sobre la estructura agraria del Norte Neuquino.<sup>2</sup>

El objetivo era alentar reflexiones desde el plano teórico y académico, en un contexto donde el Estado de la Provincia de Neuquén junto a organismos del Estado Nacional y organizaciones territoriales, se encontraban debatiendo y trabajando en la necesidad de relevar las huellas y caminos existentes con el objetivo de dotar de un marco normativo a estos espacios vitales del sistema trashumante.

En esta ocasión, se presenta una tercera parte de este trabajo, bajo el título: “Ganadería trashumante: DESAFÍOS Y DEBATES en torno a la regulación de usos tradicionales del suelo”, como continuación de aquellas reflexiones iniciales que tuvieron su origen años atrás.

Se pretende aquí, ampliar los conceptos y perspectivas en la construcción de aportes hacia la regulación integral del sistema trashumante como uso tradicional del suelo.

Se considera especialmente las valorizaciones que existen en torno a estas formas productivas, como así también las modificaciones operadas en la última década en la concepción de la trashumancia.

Los resultados del Informe publicado en conjunto por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la UICN, en el marco de la Iniciativa Mundial para de Abril de 2015 titulado “Pastoralismo, ¿hacia un nexo con la Economía Verde?”, al mismo tiempo que el surgimiento de instrumentos legales de alcance nacional e internacional, advierten un horizonte promisorio para la elaboración de políticas públicas dirigidas a tal fin.

---

<sup>1</sup> Título: ***“La estructura agraria en el norte neuquino. Descripción histórica, geográfica, económica y social. El derecho que reguló su conformación”.***

<sup>2</sup> Título: ***“Estudio de la Estructura Agraria del Norte Neuquino. La cuestión de las huellas o caminos de arreo”.***

## I- Una aproximación necesaria.

*“El pastoralismo es uno de los pocos sistemas de uso de la tierra que se encuentran en todo el mundo, desde los países más ricos hasta los más pobres, (y) que ofrece resultados beneficiosos genuinos de productividad económica y conservación ambiental. Además, es un sistema que desempeña una función importante en la mitigación y adaptación al cambio climático: quizás la cuestión más apremiante de nuestro tiempo. De ahí que el pastoralismo debe desempeñar un papel central en nuestro futuro sostenible.”*

(El pastoralismo y la economía verde – ¿un nexo natural? PNUMA y UICN)

Las formas de ganadería trashumante, también denominadas "pastoralismo" son el antecedente fundante de la ganadería en la historia de la humanidad.

A pesar de la consolidación de una forma productiva sostenida en el modelo de la “estancia” y actualmente, el avance del “feed lot” o engorde de corral, en el mundo de hoy alrededor de 200 millones de personas, sobreviven bajo formas de ganadería trashumante.<sup>3</sup>

En el 75% de los países del mundo, se practica esta forma productiva que involucra a más de una cuarta parte de la superficie total del planeta tierra.

En nuestra región, sus orígenes se remontan al periodo pre-colombino o sus formas actuales se desarrollaron durante el periodo colonial, en la etapa previa a la consolidación y desarrollo de los Estados Nacionales Modernos.<sup>4</sup>

En regiones serranas, y a lo largo de todo el cordón montañoso de los Andes, comunidades campesinas e indígenas, intercalan el tiempo de pastoreo, entre tierras bajas- invernadas- y tierras de alta montaña -veranadas-, en un modo de rotación de suelos, donde predomina la crianza de ganado menor -cabras, chivas y ovejas-, dando lugar a formas de vida esencialmente comunitarias, que han permitido la subsistencia humana en regiones hostiles.<sup>5</sup>

En la Patagonia Norte, especialmente en la Provincia de Neuquén, tiene lugar uno de los ejemplos más contundentes de ganadería trashumante. Solo en el Norte de la Provincia, más de 2500 familias entre comunidades de pueblos originarios y campesinos criollos, año a año, atraviesan distancias superiores a los 250 km, para transcurrir por “huellas” y “callejones” de arreo, llevando sus “piños” desde los campos de invernada en las tierras áridas de pre cordillera hacia los campos de veranada en la alta montaña.

Criollos y mapuches sostienen una práctica productiva; una forma de vida y una cultura, preexistente a la formación de los estados nacionales.

Su vigencia y desarrollo actual, nos pone frente a un debate histórico sobre la propiedad de la tierra; la posibilidad de regular formas tradicionales de uso del suelo y la necesidad de construir políticas públicas integrales para el desarrollo de estos sistemas.

---

<sup>3</sup> Algunos informes estiman que el pastoralismo es practicado por entre 100 y 200 millones de personas, sin embargo, la cifra exacta podría rondar los 500 millones, y esta incertidumbre refleja la debilidad de los datos disponibles sobre el pastoralismo en general.

<sup>4</sup> Véase Luis Felipe Sapag. “Los veranadores del Alto Neuquén”. También Mónica Bendini.

<sup>5</sup> En las provincias Argentinas que limitan con Chile, (Mendoza, La Rioja, San Juan, Catamarca) existen comunidades campesinas e indígenas que desarrollan estas prácticas. Asimismo, las familias campesinas e indígenas del costado occidental de los Andes, desarrollan formas similares de ganadería trashumante.

Se advierte además, no solo una dificultad o desafío en términos de regulación de un sistema productivo peculiar, sino que urge además, incorporar la perspectiva de derechos de los sujetos y actores, de esta singular estructura agraria.

En este sentido, la instalación durante la primera década del Siglo XXI de conceptos como Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria, con sus expresiones en instrumentos de orden local, nacional e internacional, han permitido un contexto favorable para la reflexión y el debate sobre estas formas antiguas, que en el presente se vislumbran como “nuevas problemáticas” a resolver.<sup>6</sup>

La escala global de los problemas de la humanidad actual, nos pone frente a una crisis de corte energética y alimentaria, donde las reflexiones sobre la sostenibilidad social y ambiental de las actividades del hombre está en el orden del día de los debates públicos.<sup>7</sup>

Ello se expresa en la mirada de las agencias de colaboración internacional como FAO, UICN y el PNUMA, que vienen señalando la importancia de sostener mediante políticas públicas la agricultura campesina; familiar; comunitaria e indígena.

## **II- El conflicto fundamental de la Ganadería Trashumante: Irregularidad Estructural y Precariedad de derechos.**

El conflicto fundamental de los sistemas de ganadería trashumante es la ausencia de marcos normativos que reconozcan la actividad por su peculiar modo de concebir el uso del territorio.

La regulación que ordena este tipo de actividades es esencialmente la costumbre de quienes la realizan en forma ancestral.

Sin embargo, el surgimiento del ordenamiento estatal del territorio con la instauración del Estado Nacional Moderno y el resguardo y promoción de la propiedad privada como estandarte de época, han puesto en crisis estas antiguas normas consuetudinarias.

En el caso Neuquino, la casi totalidad de las familias productoras “no mapuches” llevan a cabo su actividad sobre tierras fiscales, con ocupaciones que datan de varias generaciones que aún se encuentran en situación irregular; se trata de una circunstancia anómala, desde que se sienten

---

<sup>6</sup> Muchos grupos de la sociedad civil y pueblos indígenas están procurando protección para el derecho de definir sistemas agrícolas y alimenticios genéticamente diversos y aptos para las condiciones locales; y los enfoques de desarrollo alternativos que persiguen mejorar los sistemas tradicionales basados en el cultivo de múltiples productos, tales como la soberanía alimentaria y el concepto de sistemas alimentarios endógenos, están empezando a cobrar fuerza entre los responsables políticos.

<sup>7</sup> *El sector ganadero ocupa actualmente el 30% de la superficie libre de hielo del mundo, aporta el 40% del PIB agrícola mundial, y proporciona ingresos a más de 1300 millones de personas, así como alimentos e ingresos para más de 800 millones de personas con inseguridad alimentaria<sup>75</sup>. En muchos países el sector ganadero se ha industrializado y globalizado dramáticamente, aumentando su uso de los recursos naturales como la tierra, el agua, los nutrientes y los combustibles fósiles. Con la demanda mundial de carne y productos lácteos prevista a aumentar en un 73% y 58%, respectivamente, en 2050 (con respecto a los niveles de 2010), hay una creciente preocupación por la continua demanda de recursos naturales y su contribución al cambio climático, la degradación del suelo, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del agua. Un informe reciente de la FAO llegó a la conclusión de que el sector ganadero es responsable del 14,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero de origen humano a nivel mundial y del 9% de las emisiones del sector como resultado de la expansión de los cultivos forrajeros y pastos en los bosques.”*

“dueños” de las tierras en que viven y trabajan, pero reconocen el carácter fiscal, exigiendo permanentemente a las autoridades provinciales la entrega de los títulos de propiedad; para el Estado son tenedores de tierras fiscales... en algunos casos, “meros ocupantes”.

Por su parte, solo algunas comunidades indígenas que desarrollan esta actividad, tienen reconocimiento de territorios comunitarios sobre los campos de invernadas y veranadas. En muchos casos, tienen registrado solo territorios de invernada –campos bajos, de secano en la pre cordillera-, mientras que los campos de veranada –tierras de alta montaña, en zonas de frontera y con recursos naturales importantes- o permanecen en el dominio del Estado o son tierras bajo dominio privado de particulares.

El carácter mestizo de esta actividad, significa que tanto criollos como comunidades originarias, sean parte de una misma realidad productiva, que sin embargo los sitúa en distintos planos en cuanto a protección legal y reconocimiento de derechos.

Esta situación a menudo los enfrenta entre sí.<sup>8</sup>

La existencia de inmuebles bajo titularidad privada, o la compra de tierras fiscales que pasan al dominio privado en zonas donde se practica la trashumancia, importan el surgimiento de conflictos que no solo relativos al manejo de tierras fiscales, sino también, con el concepto y alcance de la “propiedad privada”.

Esta situación de irregularidad estructural y precariedad de derechos habilita al menos tres escenarios que merecen atención:

- **Por una parte, la imposibilidad de fijar políticas agropecuarias para este importante sector productivo: sanidad animal; control de carga animal en los campos y lucha contra la desertificación; uso y distribución de los recursos naturales fundamentales: tierra y agua; promociones fiscales e impositivas; diversificación productiva; formalidad en la faena; cuidado del medio ambiente, etc.**
- **Asimismo, esta situación origina un sin número de conflictos que año tras año se renuevan entre familias productoras, o con propietarios privados, e incluso como señalé, entre comunidades indígenas y campesinas. Uso de aguadas, delimitación de campos de invernada y veranada; uso de alojos; tránsito por las huellas de arreo, heredad de los campos, comercialización y percepción justa de la renta;... entre otras situaciones.**
- **Finalmente, tratándose de una actividad que es constitutiva de la identidad cultural de la región y que forma parte del patrimonio cultural de nuestra sociedad, la irregularidad estructural como actividad agropecuaria y la precariedad en los derechos contribuyen al deterioro paulatino del patrimonio histórico, cultural e identitario de una sociedad.**

### **III- Regulación y valorización de los sistemas de Ganadería Trashumante.**

#### **a) Sobre la Regulación de un Uso Tradicional del Suelo.**

Regular un uso tradicional de suelo, importa en principio, el ejercicio de reconocimiento y asimilación de un conjunto de normas y principios que forman parte del derecho consuetudinario.

---

<sup>8</sup> <http://www.rionegro.com.ar/diario/crianceros-iniciaron-la-megacabalgata-por-los-arreos-7976100-9701-nota.aspx>

Se trata de la incorporación de ciertas prácticas y reglas sociales, desde la institucionalidad democrática que rige al Estado de Derecho.

Este es el punto de partida para pensar, reflexionar y debatir sobre el caso.<sup>9</sup>

Hemos hecho referencia al carácter pre moderno de estas formas productivas y que el conflicto fundamental de la ganadería trashumante es la inexistencia de un marco de regulación y contención desde el nacimiento mismo del Estado Moderno.

Es una dificultad relacionada con la escasa valía por los usos y costumbres, en relación con otras fuentes generadoras del Derecho.

Toda forma jurídica, expresa esencialmente relaciones sociales y tensiones de intereses en una sociedad dada, en un momento determinado.

A medida que transcurrió el avance de la sociedad moderna en estos territorios, la prevalencia de otra juridicidad e institucionalidad impidió la incorporación de estos regímenes jurídicos costumbristas; quedaron subordinados a las formas que imponía el desarrollo de un proceso de acumulación global del capital.

En los tiempos actuales, la vigencia histórica de estos usos tradicionales, ha producido una maduración en las concepciones hacia este tipo de actividades.

Desde las reflexiones en el marco del Derecho Agrario, nuestro principal desafío es realizar aportes a la construcción de un andamiaje jurídico e institucional que regule, ordene y resguarde este uso tradicional.

Nada más y nada menos que: construir derecho.

#### **b) Sobre la valorización de la ganadería trashumante.**

La recepción de ese derecho consuetudinario, importa también un ejercicio de valorización.

El marco de regulación puede entonces, estar orientado a erradicar o modificar una conducta social, o por el contrario, dirigido a preservar ciertos aspectos de la vida social, porque existe una valoración positiva al respecto.

Es necesario entonces, describir sucintamente dos extremos de valorización que aparecen en el centro del conflicto planteado sobre los usos tradicionales, como el que nos ocupa.

En primer lugar, existe una valorización explícita y manifiesta sobre el carácter fundante de cierta identidad neuquina en el sistema trashumante; un rescate folclórico y cultural donde la ocupación territorial y el mestizaje criollo indígena que moldean esta práctica son origen de la "neuquinidad".

Desde la provincialización de los territorios nacionales y el surgimiento del Estado Neuquino este es un fenómeno visible.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> "La aceptación de los sistemas de conocimiento tradicionales como un valor importante para la gestión sostenible de la tierra se refleja cada vez más en las declaraciones de una serie de estrategias nacionales de biodiversidad, y en un sentido más amplio, las políticas y los programas ambientales están haciendo ahora un mayor esfuerzo para entender y aceptar estos sistemas de conocimiento. Empero, la persistencia de políticas sectoriales que de manera simplista asocian la degradación ambiental con el exceso de carga animal, sugieren que la gestión pastoril de los pastizales continúa siendo mal interpretada, y es mucho más lo que puede hacerse para proteger y promover los sistemas pastoriles de conocimiento local. El desarrollo sostenible se logra donde el pastoralismo es visto como una forma viable y respetable de vida y donde las políticas públicas pueden respetar y reforzar el conocimiento de los pastores." (McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N., y Ouedraogo, R., 2014. *El pastoralismo y la economía verde – ¿un nexos natural? PNUMA y UICN*)

La expresión más cabal de esta valoración positiva es la defensa acérrima sobre el carácter único del “chivito del norte neuquino”, elemento que fue objeto central del desarrollo de la Denominación de Origen y que no obstante las dificultades en su implementación, ha sido un paso de suma importancia para poner en valor esta práctica productiva ancestral.

Otra prueba contundente de esta valoración positiva es el mapa de las Fiestas Populares que se tejen alrededor del transcurso del ciclo productivo de la trashumancia.<sup>11</sup>

Esta valoración positiva entonces, forma parte de un reconocimiento folclórico e identitario que lo hace parte del acervo cultural de toda una región.

Sin embargo, la valoración apuntada ha convivido durante los últimos 50 años, con discursos que desde los ámbitos de elaboración de las políticas de desarrollo agropecuario, advierten en la ganadería trashumante un modo sobreviviente de otro tiempo de la humanidad; una forma de atraso, y una incapacidad característica para adecuarse a los parámetros de productividad y rentabilidad del desarrollo agropecuario moderno, que finalmente condena a la extinción a esta experiencia social.<sup>12</sup>

Sumamos otras consideraciones que sirven para el debate:

- La referencia a la vejez predominante entre los crianceros, -factor biológico de los sujetos de esta estructura agraria aducida como límite para la proyección de esta actividad- y la supuesta ausencia de vocación de los jóvenes para el trabajo campero;
- La referencia permanente a la crianza de caprino como principal factor de desertificación y deterioro del suelo apto para otras formas de ganadería;
- La escasa rentabilidad de la actividad, entre otros discursos;

**Es decir, la ausencia de reconocimiento de esta forma de uso tradicional del suelo, en los orígenes del Estado Moderno que perdura hasta el presente en el Estado de Derecho, se funda en la existencia de esta tensión, aún no resuelta.**

En esta instancia reafirmamos simplemente que asistimos a una modificación en la concepción de la ganadería trashumante que en los tiempos que corren se encuentra en proceso de revisión.

## **V) Un nuevo escenario para la Ganadería Trashumante. Avances y retrocesos.**

---

<sup>10</sup> Hemos referido en el primer capítulo de este Estudio, que en el origen del Estado Provincial hubo una Política de Desarrollo Rural que intento establecer un marco de regulación y contención de esta forma de ganadería trashumante. También advertimos que la situación crítica de este sistema, está relacionado con el paulatino abandono de esas políticas de Desarrollo Rural.

<sup>11</sup> Comenzando por la Fiesta Nacional del Chivito en Chos Malal, hasta la Fiesta del Perro Chivero en Cancha Huinganco; la Fiesta del Veranador en Andacollo, del Arriero en Barrancas ; hasta las peregrinaciones religiosas como San Sebastián en Las Ovejas y la Fiesta de la Virgen de Lurdes en el Paraje Ailincó.

<sup>12</sup> “En muchos países el pastoralismo no realiza todo su potencial debido a la creencia persistente de que es económica o socialmente atrasado, o ambientalmente perjudicial. Sin embargo, un número creciente de gobiernos y actores no gubernamentales también refutan dicha creencia, y este informe es posible gracias a la creciente evidencia en contrario y a la persistencia de millones de pastores que gestionan los pastizales del mundo, que juntos han generado un vasto caudal de experiencia del que podemos aprender y beneficiarnos.” (McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N., y Ouedraogo, R., 2014. *El pastoralismo y la economía verde – ¿un nexo natural? PNUMA y UICN*)

#### **a) Una perspectiva económica y productiva favorable.**

En este apartado he de destacar con algunos datos sencillos que si bien el escenario descrito en los apartados anteriores, -Diagnostico de Irregularidad Estructural y Precariedad de Derechos- se presenta como algo negativo, cierto es, que la actividad ganadera trashumante en el caso neuquino, ostenta una vigorosidad sorprendente, en oposición a todos los pronósticos.

A contramano de la irregularidad estructural en que se encuentra la actividad y la precariedad de derechos que sufren los sujetos hacedores de esta estructura agraria, la ganadería trashumante del Norte Neuquino se sostiene por fuerza de su inercia histórica, adecuándose a las nuevas realidades, habilitando nuevas respuestas y afirmaciones para sostenerse como una actividad productiva sobresaliente en la Estructura Agraria de la Patagonia Norte.

Solamente los índices de faena son un dato contundente que expresa por una parte, el crecimiento de la actividad, al mismo tiempo que la modificación de una tendencia histórica en la región relativa a los altos niveles de faena informal.

Según datos de la entidad que actualmente administra el matadero municipal de Chos Malal, -CORDEC-, para el periodo 2014-2015 la faena en el establecimiento creció entre un 25% y 30% respecto del periodo anterior, con más de 35.000 unidades faenadas.

Se estima que la producción anual promedio de los últimos años es de 50.000 animales.

A ello debe sumarse la importancia de esta actividad tradicional como atractivo turístico.

Podemos afirmar que ha operado una sensible modificación de la percepción de este sistema tradicional de uso del suelo, que en los últimos años ha sido considerado más que como una actividad cultural o folclórica, como una actividad productiva característica de nuestra Provincia y cuyas dimensiones desde el punto de vista económico y productivo, son respetables.

#### **b) El arrastre del Conflicto Fundamental.**

Sin embargo, la existencia de un Diagnóstico como el apuntado en el inicio trastorna las intenciones que pretenden establecer algún marco de reconocimiento de la actividad.

Vamos a los ejemplos.

##### **La Denominación de Origen.**

A partir de este trabajo; que contó con la participación de asociaciones de crianceros de casi todas las regiones que componen el Norte Neuquino, se pudo establecer que el "chivito criollo del norte neuquino" es un producto cárnico único.

Este invalorable aporte a la puesta en valor de esta práctica productiva tradicional, ha encontrado dificultades para su implementación.

Naturalmente, se trata de un instrumento que valoriza el producto al tiempo de su comercialización.

Sin embargo, en el contexto de Irregularidad Estructural de la actividad y la Precariedad de Derechos que afecta a los agentes y actores principales del sistema trashumante, la medida no puede cumplir con su objetivo.

Más aún si se toma en cuenta que solo abarca a los productores de la región norte de la provincia, sin comprender la cría de ganado caprino de otras características en otras regiones del territorio provincial. Es el caso de la Zona Centro.

##### **Mejoramiento en Alojjes y el Operativo Trashumancia.**

A partir de los reclamos de organizaciones campesinas e indígenas se inició un programa de Relevamiento de Huellas y Caminos de Arreo en conjunto con el Estado Provincial, Organismos del Estado Nacional y las Organizaciones Territoriales.

Por otra parte, se realizaron mejoras a través de pequeñas obras de infraestructura en “alojos” y espacios de estacionamiento para los “arrieros” y sus “piños”.

Al mismo tiempo, y ante los accidentes en rutas y caminos por donde transcurren los “arrieros”, se implementó un programa de difusión para el tránsito vehicular, con cartelería en las rutas involucradas.

La tarea aún se encuentra pendiente y existen todavía conflictos en zonas donde las huellas ancestrales se encuentran obstruidas por la existencia de cerramientos de estos caminos antiguos.

En este punto, subsiste el problema central relacionado con la falta de asimilación de estos usos y costumbres.

Las huellas y caminos de arreo no tienen una naturaleza jurídica definida; no existe status ni institucionalidad que resguarde las vías pecuarias por donde transcurre el cordón umbilical de esta forma productiva.

Hemos señalado ya, que la ley que intentó un marco de protección, aún sin establecer el carácter de estos espacios, se encuentra todavía sin reglamentar.

### **Los problemas del cotidiano que subsisten.**

La insuficiencia en las medidas apuntadas, no está dado por su utilidad o necesidad, dado que es importante tanto las tareas de relevamiento, los aportes para refugios y alojos, como la cartelería de las campañas viales.

El problema de estas medidas es que en relación con la Regulación Integral de un Uso Tradicional del Suelo, son superficiales o solo aspiran a resolver con parcialidad los problemas centrales del sistema trashumante.

### **La heredad de los campos.**

Es moneda corriente, especialmente en campos de invernada, la existencia de ocupaciones que se encuentran a mitad de camino en lo que a su regularización importa.

Estos derechos, forman parte del patrimonio de quien inició los trámites hace varias décadas atrás. En muchos casos, estos antiguos pobladores rurales han fallecido, continuando las ocupaciones algún familiar directo o no; de acuerdo a las circunstancias.

Sucede muy a menudo, y es un problema que se presenta cada vez con mayor regularidad:

- Herederos que pretenden distribuir los bienes del causante, en familias generalmente numerosas;
- Familiares directos o no, que son continuadores de ocupaciones fiscales;

Por lo general se trata de campos de secano, que fueron asignados a una familia recién conformada hace más de 50 años. Naturalmente, no alcanza para que todos los herederos utilicen el campo para pastoreo de animales.

La división significa una medida irracional y anti económica.

El conflicto está planteado sin que a la fecha existan respuestas claras.

### **Los conflictos de límites.**

En su mayoría, las familias campesinas iniciaron sus procesos de regularización de ocupaciones ante las autoridades nacionales, antes del nacimiento del Estado Provincial.

Estos trámites, en el marco de las leyes nacionales de entrega y distribución de las tierras públicas, avanzaron en muchos casos hasta la adjudicación en venta.

Sin embargo, con el advenimiento de los Estados Provinciales se transfirieron todas las tierras públicas a las administraciones provinciales.

Es común escuchar reclamos sobre los pagos realizados ante el Estado Nacional y el reclamo de aquellos títulos de propiedad correspondientes.

Así, estas ocupaciones fueron delimitándose a través de Inspecciones realizadas por funcionarios provinciales, y en algunos casos con las mensuras correspondientes.

Estos acuerdos de uso y distribución, pertenecen a un tiempo distante.

En la actualidad, aquellas familias hoy se han multiplicado, por tanto, sus necesidades también. Sin embargo, los campos son los mismos.

El natural desgaste de la capacidad de carga animal, y la reducción del territorio disponible para el pastoreo extensivo, son una realidad en los parajes rurales.

Esta circunstancia, produce los conflictos que ya hemos descrito y que en cada temporada aumentan el nivel de conflictividad y afectan la convivencia de las familias que integran el sistema.

#### **Los problemas de veranadas.**

En los campos de alta montaña, donde las familias habitan desde diciembre hasta Abril, también se vive el conflicto.

El sostenimiento del sistema de permisos de veranada, sin políticas de control e inspecciones, ha tenido como consecuencias:

- la transferencia irregular de estos derechos precarios sin autorización de las autoridades de tierras;
- cambian los titulares sin que exista acto administrativo ni registro de los nuevos ocupantes;
- un productor ocupa más de una veranada; hay concentración de tierras de alta montaña;
- superposición de derechos ante errores o decisiones de quienes administran la emisión de los Permisos de Veranada;
- alquiler de los Permisos de Veranada;

#### **IV) Propuestas y Aportes de Instrumentos para la Regulación Integral del Sistema Trashumante.**

En el caso bajo análisis, el complejo trashumante del Norte Neuquino, se ha construido a lo largo de la historia en un ordenamiento del territorio "de facto" que abarca más de... Km2. Allí se distribuyen las regiones de invernadas, los caminos o huellas de arreo y los campos de veranada.

En la actualidad, este ordenamiento del territorio ha llegado a un límite.

Los usos y costumbres que lo constituyen deben ser receptados en el derecho positivo, y adecuados a esta nueva realidad en el marco del ordenamiento jurídico que rige el Estado de Derecho.

Las necesidades de la sociedad moderna y los avances de nuevas formas productivas, en un contexto de creciente concentración de las tierras productivas y despoblamiento rural, obligan a la construcción de respuestas.

#### **Ordenamiento Socio Ambiental del Territorio para el Sistema Trashumante**

Tratándose de una región agrícola delimitada, con sus ámbitos e instancias definidos es necesario iniciar el proceso de Regulación de este Uso Tradicional del Suelo a partir de la puesta en marcha de un Programa de Ordenamiento Socio Ambiental del Territorio para el Sistema Trashumante que involucre a todos los actores y sujetos de esta Estructura Agraria.

Ello así, con el objeto de:

- **Relevar las zonas, ámbitos e instancias del sistema trashumante. Zonas de Invernada; Zona de Caminos, Huellas y Callejones de Arreo; Alojos; Zonas de Veranadas.**
- **Establecer un marco jurídico que defina el uso y distribución de las tierras con fines de pastoreo de las zonas involucradas;**

- Inventario de tierras aptas y disponibles para uso de pastoreo;
- Relevamientos con georreferencia de ocupaciones en zonas de Invernadas;
- Relevamiento con georreferencia de ocupaciones en zonas de veranada;
- Relevamiento General Administrativo de Derechos sobre Ocupaciones;
- Establecimiento de un marco jurídico específico para reconocimiento de derechos en Zonas de Alta Montaña con el objetivo de fortalecer la seguridad jurídica en relación con su medios de producción y subsistencia;
- Fijar políticas de resguardo ambiental; carga animal; obligaciones ambientales, etc.
- Establecer naturaleza jurídica de Huellas y Caminos de Arreo; Servidumbres Administrativas o Establecimiento del carácter de Bienes del Dominio Público con uso específico.
- Establecer naturaleza jurídica de las Zonas de Alta Montaña afectadas al Uso de Pastoreo en Veranadas; Transmisibilidad de Derechos, modificación de los usos,

De esta manera se impide el dispendio de recursos que significa elaborar respuestas de políticas públicas sin atender las cuestiones estructurales.

**Aplicación de la Ley 26.118- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, que fuera adoptada por la Trigésima Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO.**

El término “patrimonio cultural” ha cambiado considerablemente de contenido en las recientes décadas, y esto se debe en parte a los instrumentos normativos desarrollados por la UNESCO. El Patrimonio Cultural no se detiene en los monumentos y las colecciones de objetos. También incluye tradiciones o expresiones de vida heredadas de nuestros antepasados y que se han ido transmitiendo a nuestros descendientes, como las tradiciones orales, artes escénicas, prácticas sociales, rituales, eventos festivos, conocimientos y prácticas relativas a la naturaleza y al universo del conocimiento y de las habilidades, para producir artesanía tradicional.

A partir de la sanción de la ley 26.118, del 25 de Julio de 2006, nuestro país es Estado Parte de dicha Convención, promovida por UNESCO en el año 2003.

Hemos referido que la ganadería trashumante, especialmente el caso en análisis, tiene implicancias culturales e identitarias de suma relevancia; su origen pre moderno, su carácter mestizo y las dimensiones que significa en cuanto a ocupación del territorio y familias productoras involucradas.

En virtud de ello, sería importante para acompañar la regulación de esta Estructura Agraria, incorporar esta forma de vida al inventario que la Convención dispone.

**Aplicación de la Ley Nacional 27.718 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una nueva Ruralidad en la Argentina.**

En el año 2004 el Mercosur, mediante Resolución 011/2004 puso en marcha la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar. A partir de entonces, las realidades productivas y

sociales que involucran a los pequeños productores, comunidades campesinas e indígenas, que en su mayoría desarrollan prácticas y técnicas de producción esencialmente comunitarias y tradicionales, han contado con un profuso desarrollo de instrumentos de política pública dirigidos a promover y resguardar estas formas productivas.

El término Agricultura Familiar comprende las formas de ganadería trashumante que hemos descrito y puesto en discusión.

Si bien este concepto tiene usanzas distintas, desde que para ciertos ámbitos se trata de formas de producción marginal y de mera subsistencia, se han dado pasos significativos en el desarrollo de políticas públicas dirigidas a fortalecer, no ya una economía de subsistencia, sino por el contrario un sector productivo que por sus características es clave para garantizar el desarrollo local y la soberanía y seguridad alimentarias.

La FAO declaró el año 2013 como “El año de la Agricultura Familiar”. En este contexto, se puso en juego la necesidad de contar con un marco institucional que renueve las miradas sobre el desarrollo rural en todos los países del mundo.

Argentina, no estuvo ajena a este proceso y promovió la sanción de la Ley 27.718 que establece un marco de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar.

#### **IV- Conclusiones**

Sin lugar a dudas, las modificaciones operadas en torno a las formas de concebir estas prácticas esencialmente tradicionales, comunitarias y familiares, habilita un contexto propicio para el desarrollo de propuestas de políticas públicas que regulen, resguarden y promuevan las mismas.

Hemos advertido además, que las regulaciones parciales o segmentadas que no respeten el carácter estructural de una actividad productiva, distorsionan las respuestas en términos de políticas públicas.

La construcción de marcos normativos importa el ejercicio de la actividad regulatoria desde la institucionalidad democrática en el Estado de Derecho. Ello significa por una parte, robustecer la posibilidad de implementar políticas y planificar una actividad vital para nuestra sociedad: la producción de alimentos.

Por otra parte, considerando a la persona humana como el fin último de la organización social, los marcos regulatorios, son esenciales para el reconocimiento de derechos.

Asimismo y a la vista de lo aquí expuesto, surge con claridad meridiana que los debates y reflexiones sobre la regulación del uso tradicional del suelo en la ganadería trashumante, no se trata de un caso aislado al caso concreto que hemos desarrollado a lo largo de este trabajo.

Por el contrario, estas formas de producción que aparecen como singulares o exóticas, merecen un reconocimiento no tanto por su devenir histórico, o su riqueza cultural y folklórica, sino más bien como un ejercicio obligado de los tiempos que corren, en la búsqueda de respuestas y alternativas a la crisis civilizatoria de orden alimentaria y energética, donde la primacía de la rentabilidad en el intercambio de bienes y servicios y una economía que se sostiene como sociedad de consumo, nos ponen al filo de la subsistencia como especie.

## Bibliografía.

- McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N., y Ouedraogo, R., 2014. El pastoralismo y la economía verde – ¿un nexo natural? PNUMA y UICN
- Patricia Bifani, 1992: Turkanas, Dogs and Diseases. Traditional Lifestyles and Health. ENDA-Editions, Occasional Papers N°146, Dakar, Senegal-<http://www.eurosur.org/ai/18/mujer1817.htm#fn47>)
- <sup>1</sup> ALIOTO, Sebastián Indios y ganado en la frontera. La ruta del río Negro (1750-1830), Prohistoria Ediciones, Rosario, 2011, 248 pp.
- Mónica Bendini y Carlos Alemany (Compiladores) *Crianceros y chacareros en la Patagonia*. Cuaderno GESA 5 – INTA – NCRCD. Páginas 23-40. Editorial La Colmena, Buenos Aires.-2005.
-