

La trashumancia en Neuquén. Hacia una mayor visibilidad

María de las Nieves Rodríguez*

Resumen: I.- Introducción. II.- Los sujetos sociales. III.- Modelo de economía. IV.- Régimen legal de arreos en Neuquén. V.- La regulación legal en el derecho comparado como un bien de patrimonio natural y cultural. V. Conclusión y propuestas.

I.- Introducción.- La trashumancia es una práctica que consiste en el desplazamiento de animales desde los campos bajos y áridos de “invernada” a los valles altos de las “veranadas” cordilleranas, como espacio socio-productivo que complementa la aridez de la meseta con la mayor disponibilidad de recursos naturales, esto es agua y vegetación. Es desplazamiento estacional del ganado para el aprovechamiento de pastizales, según lo define el 8 de la Ley 2809¹. Ese movimiento recurrente, periódico, está regulado por el ritmo de las estaciones, ajustándose las actividades de quienes intervienen a ese ciclo.

El ámbito territorial donde se desarrolla esta práctica, entre la meseta árida y semiárida y la cordillera de los Andes, tiene su mayor desarrollo en el norte neuquino, siendo los departamentos involucrados Minas, Ñorquin, Chos Malal, Loncopue, Picunches, Alumine y los departamentos Pehuenches, Añelo y Zapala en el centro.

No tiene en general un circuito marcado, regular –con excepción de la reserva dispuesta por los arts 2 y 3 de la ley provincial 2809², destinados como callejones de arreo, definiéndolos la propia ley como franja de terreno de treinta metros (30Mt) de

* Estudiante del Seminario de Derecho de los Recursos Naturales. Universidad Nacional del Comahue.

¹ Ley N° 2809 sancionada el 25.7.2012 y publicada en Boletín Oficial el 24.8.2012. El artículo 8 de la norma indica expresamente que “... Definiciones. Se entiende por a)crianceros:...b) Trashumancia: movimiento cíclico estacional de los crianceros y sus animales desde los campos de invernada a los de veranada y viceversa.”

² El artículo 2 de la ley 2809 estipula que “...A los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo precedente, reservase los tramos de la antigua Ruta provincial 43 comprendidos entre el paraje La Vega del Tero –en el Departamento Chos Mala- y el cruce con el paraje Cura Mallín –en el Departamento Minas- de acuerdo al detalle de mapas que forma parte de la presente Ley.”. Por su parte el artículo 3 indica “....Resérvese los tramos liberados de la actual traza de la Ruta provincial 43 comprendidos entre el paraje La Primavera y el paraje Camalon –en el Departamento Minas- debido a la construcción de la nueva traza de la ruta mencionada, de acuerdo al detalle de mapas que forman parte de la presente Ley...”

ancho como mínimo y que permite el libre tránsito de la hacienda-. Las distancias a recorrer varían de acuerdo a las existentes entre ambos puntos –invernada/veranada- así como la velocidad de desplazamiento y tiempos dependerán del estado del arreo, cantidad, características del trayecto, aportes de alimentos, agua. El arreo está constituido por majadas de ovinos, piños de caprinos, yeguarizos y algunos bovinos.³ Por lo que el circuito productivo está formado por la invernada, la veranada y la ruta pecuaria o “huella de arreo” como la denominan los propios crianceros. Este sistema produce principalmente carne y fibras (mohair y lana) pero también otros productos como cueros, animales de refugio, cashemere y cuyos destinos y formas de comercialización tienen baja formalización y alta concentración en la primera etapa ⁴

II.- Los sujetos sociales.- Los productores familiares campesinos autodenominados crianceros, son los que desarrollan esta forma productiva ganadera cuya característica es la trashumancia. También se encuentran las explotaciones ganaderas –estancias- con lo cual estamos en presencia de dos tipos principales de productores: los estancieros/ganaderos y los crianceros/puesteros. Los crianceros trashumantes son productores campesinos que combinan tierra-ganado y trabajo familiar. Pero, aún dentro de ellos, en esta forma de actividad ganadera se encuentran otros sujetos como los peones rurales asalariados, sean transitorios o permanentes, aparceros como puestero chivero o puestero socio y productores como criancero campesino, criancero capitalizado o ganadero estanciero (empresarios locales)⁵. Además se los individualiza con el nombre de fiscaleros por el uso de las tierras fiscales.

Desarrollan esta práctica comunidades indígenas, con o sin reconocimiento, y los campesinos criollos. Así surge en el informe emitido por la Confederación Mapuche Neuquina en el marco de un proceso judicial en el que se debatían conflictos por el uso de tierras, al sostener que “...las comunidades que practican la ganadería y en donde la naturaleza aconseja el desplazamiento temporal, se ha adoptado la práctica

³ BENDINI, Mónica, TSAKOUMAGKOS, Pedro y NOGUES, Carlos “Los crianceros trashumantes en Neuquen” en GRUPO DE ESTUDIOS SOCIALES GESA, “Crianceros y chacareros en la Patagonia” Editorial La Colmena, Buenos Aires, pagina 23-40 año 2005

⁴ Campesinado y conflictos por el acceso y uso de la tierra. El caso de las huellas de arreo del circuito trashumante del norte neuquino. María Belén Álvaro en Abordajes interdisciplinarios en los estudios agrarios. Desafíos de la investigación social en el norte de la Patagonia. Grupo de Estudios Sociales Agrarios (GESA) pág. 201-202

⁵ BENDINI, Mónica y otros, óp. cit, pág. 5 en investigadores.uncoma.edu.ar

comunitaria de “veranada” consistente en el traslado de las familias con sus rebaños a campos más cercanos a la cordillera y que generalmente solo están disponibles en verano, a fin de realizar el pastoreo durante ese tiempo en dichas tierras...”⁶

III.- Modelo de economía.- La trashumancia como forma productiva particular de la ganadería extensiva, tradicional, que tiene por objeto la utilización del territorio sometido a los ciclos naturales, se localiza en la periferia, con dificultades de orden climático, económico, político, y de uso del suelo y el agua.

Hacia las décadas de los setenta/ochenta la idea de una actividad de subsistencia, extractiva, con uso depredatorio del territorio traía como consecuencia el agotamiento del recurso suelo por la presencia mayoritaria de ganado caprino y con el riesgo de avance de la desertificación. Así, el uso del suelo se fue corriendo a zonas cada vez más alejadas. La reocupación de la tierra, modificación de políticas productivas como silvicultura, incorporación de tecnología a productores más capitalizados con políticas crediticias influyeron en el cambio, lo que trajo aparejado un nuevo conflicto por la exclusión de los sectores más pobres. La tenencia de la tierra con un reordenamiento territorial en lo legal, como ser saneando títulos de propiedad, provocó una apropiación del espacio en forma selectiva, habiendo aportado el propio discurso ambientalista a esa resolución.⁷

Y aquí entramos en tema de tenencia de la tierra. La Constitución de Neuquén, en su art. 82 establece que la tierra es un bien de trabajo, y se promoverá por ley una reforma agraria integral sobre bases del parcelamiento de las tierras fiscales en unidades económicas, asignando las parcelas a los pobladores efectivos actuales y a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social –inc. a y b-.⁸

Existen dos modalidades de acceso al territorio: la propiedad comunal indígena y los ocupantes de tierras fiscales a los cuales puede reconocérselos mediante adjudicación en venta y por permisos de pastaje

⁶ “Duarte Pedro c/Claleo Silvia y Otro s/interdicto” Expte. 7061 año 2009 Juzgado Civil Zapala Secretaria 1, sentencia de 09.11.2012

⁷ Ídem 3

⁸ Textualmente el art 82 de la Constitución de Neuquén, reformada en 2006, estipula: “...Reforma agraria. La tierra es un bien de trabajo y la ley promoverá una reforma agraria integral con arreglo a las siguientes bases: inc. a parcelamiento de las tierras fiscales en unidades económicas. B) Asignación de las parcelas a los pobladores efectivos actuales y a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social...”

Respecto a los primeros se ha debatido judicialmente la pretensión de quien reclama en calidad de propietario por compra, de un inmueble en el paraje Litran, ruta provincial 13, con una extensión de 1440 ha, que se hallaba ocupado por familias mapuches con rebaños caprinos. El actor encuadraba su pretensión como interdicto de recobrar, siendo los requisitos de la acción promovida encontrarse en la actual posesión o tenencia del bien y el despojo total o parcial con violencia o clandestinidad. Los demandados alegaban que las características de la ocupación ejercida por los pueblos indígenas evocaban el origen ancestral de la práctica de la “veranada”, por lo que reconocen a esos territorios como propios ya que año tras año las familias y las comunidades tienen asignados los mismos territorios. Que dicha ocupación del territorio emana de la condición de comunidad indígena y cualquier expedición de título de propiedad debía estar precedida de la consulta previa a los pueblos interesados que afectare esa adjudicación conforme al art. 6.1.a del Convenio 169 OIT ratificado en 1992 por ley 24071⁹ operativo en el derecho interno y, en consecuencia, norma supraconstitucional.

Asimismo, los demandados invocaban en su defensa la omisión y demora del Estado Provincial respecto del relevamiento técnico previsto por la Ley 26160 que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente, o aquellas preexistentes, siendo su fecha de prorroga hasta el 23 de noviembre de 2017.

Es por ello que el fallo dispone que “...las omisiones y demoras del Estado Provincial en concretar el relevamiento técnico, jurídico y catastral de los territorios ocupados por comunidades indígenas, establecido por la Ley 26160, resultan inoponibles a los accionados e impiden el dictado de una sentencia que, de hacer lugar a la acción promovida, avasallaría el derecho de las comunidades indígenas a permanecer

⁹ El art 6.1.a del Convenio 169 OIT estipula que “...Al aplicar las disposiciones del presente Convenio los gobiernos deberán a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente...”

en los territorios que ancestralmente ocupan, garantizado por las normas supralegales de directa operatividad...”¹⁰

Comentando este fallo, se ha sostenido que “...Por ultimo y que resulta especialmente laudatorio, advertimos que finalmente si bien la juez actuante rechaza el remedio policial urgente que constituye el interdicto, al igual que en el caso analizado anteriormente enfatiza con especial vehemencia la necesidad de estandarizar procedimientos que a la par que se constituyen en medios de posibilidades del ejercicio de los derechos de fondo de las comunidades originarias, otorguen a todos los actores sociales e institucionales previsibilidad en el régimen de asignación de preferencias a los distintos derechos en juego...La referencia a la necesidad de implementación de decisiones legislativas o administrativas adecuadas –de carácter procedimental, agregaríamos nosotros- como modo de futuro encauzamiento de las discusiones referentes a estos derechos cierra adecuadamente la estructura argumentativa del fallo”¹¹

Respecto de las tierras fiscales, se ha reconocido el acceso y uso mediante la adjudicación en venta y permiso de pastaje. Se han efectuado mensuras de tierras, y quienes recibieron títulos de tenencia fueron delimitando con alambrado, lo que fue generando otros conflictos aun entre los propios crianceros. Dichos instrumentos son entregados por el Estado provincial a través de la Subsecretaria de Tierras. ¹²

IV.- Régimen legal de arreos en Neuquén.- La ley 1934 del año 1991¹³ fue la primer ley de arreo la cual no fue reglamentada, aun cuando fue pedido mediante Proyecto de Declaración de la Honorable Legislatura de Neuquén¹⁴ regulaba el acceso y uso de las “huellas de arreo” del circuito trashumante. el uso colectivo histórico de la tierra es recuperado por la Ley, convertido en un bien común. En las propuestas de reglamentación se buscaba que los tramos de rutas y campos cercados donde se identifiquen los caminos de arreo no sean alambrados y los tramos pertenecientes a

¹⁰ Ídem 5

¹¹ FERNANDEZ, Juan Carlos, “La jurisprudencia neuquina en materia de protección de los derechos de los pueblos preexistentes. Su línea actual y su ponderación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos” Revista Derecho Ambiental N°35, Ed .Abeledo Perrot, Buenos Aires,2013, ISSN 1851-1198 RNPI 5074815.

¹² Ídem 4 pág. 207

¹³ Ley 1934 del 23 de noviembre de 1991. Decreto 4910

¹⁴ Solicitud al Poder Ejecutivo para la reglamentación de la ley 1934 Rutas de Arreo expte. D 329/08 Proyecto 6111) versión taquigráfica de reunión 33 – 29 Sesión ordinaria del 19n de noviembre de 2008 de la Honorable Legislatura Provincial

rutas nacionales y provinciales queden señalizados de forma tal que no dificulten el tránsito vehicular. Como norma legal en vigencia, careciendo de reglamentación se instalaron en forma reiterada conflictos como accidentes tránsito, disputas por títulos, superposición de permisos de pastaje, cercamientos de los campos, imposibilidad de acceso a huellas históricas, se resuelven en desmedro de sectores más vulnerables ¹⁵. Fue desplazada por la Ley 2809, que como ya se indicó fue sancionada por la Legislatura de Neuquén el 25 de julio del 2012 ¹⁶ y que tiene por objeto garantizar el derecho de los crianceros a transitar libremente con sus animales y contar con lugares de descanso necesario durante el proceso de trashumancia.¹⁷ La ley procede a reservar tramos de la antigua ruta provincial en los Departamentos Chos Malal y Minas. Incorpora asimismo un tramo de la actual traza de dicha ruta hasta la construcción de una nueva, todo según mapas de anexo de la Ley. La función es el libre tránsito de hacienda. La autoridad de aplicación junto con productores involucrados coordinarán la implementación del cerrado y mantenimiento de callejones de arreo y construcciones de descanso e infraestructura.

Define a la ruta de arreo o callejón de arreo como la franja de terreno de treinta metros de ancho mínimo que permite el libre tránsito de animales desde los campos de invernada a los de veranada y viceversa¹⁸, ello como función prioritaria. No obstante podrá ser destinado al uso complementario o compatible con la actividad caprina.¹⁹

A partir de dicha ley y según surge del informe del Gobierno Provincial emitido el día 31 de diciembre de 2014 se incorporó infraestructura, construyéndose refugios, corrales, cerramiento; fueron relevados 2700 km de huellas de arreo junto con

¹⁵ Ídem 4 pág. 208/209

¹⁶ Ley 2809 sancionada 25.7.2012, promulgada 13.8.2012 y promulgada 24.8.2012

¹⁷ El artículo 1 de la ley prevé que "...La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho de los crianceros a transitar libremente con sus animales y contar con los lugares de descanso necesario durante el proceso de trashumancia.."

¹⁸ Conforme artículo 8 inc. c) Ruta de arreo o callejón de arreo: franja de treinta metros (30mt) de ancho mínimo que permite el libre tránsito de animales desde los campos de invernada a los de veranada y viceversa.

¹⁹ Conforme artículo 4 ley 2809. Que dice Destinase esos tramos de ruta como callejones de arreo cuya función prioritaria es el libre tránsito de la hacienda desde la invernada a la veranada y desde la veranada a la invernada. No obstante ello, podrá ser destinado al uso complementario o compatible con la actividad caprina

organizaciones de productores, y se organizaron operativos de seguridad vial con puestos fijos y también cartelera preventiva ²⁰

V.- La regulación legal en el derecho comparado como un bien del patrimonio natural y cultural.- En España, históricamente, la trashumancia ha sido relevante ya que está marcada por la cultura pastoril. Tal fue la importancia económica y social, que tuvo el apoyo de los monarcas para la creación de agrupaciones pastoriles que fueron con el tiempo consolidándose como poderosos gremios como por ejemplo el Concejo de la Mesta, mediante el cual aprovechaban pastizales complementarios a raíz del desplazamiento periódico por las cañadas reales y otras vías pecuarias, permitiendo el desarrollo de un mercado lanero trascendente.

El declive de la trashumancia desde comienzos de la Edad Media surge a partir del abandono del uso de las vías pecuarias suplantado por transporte por carretera. Además, en la segunda mitad del siglo XX se asiste a la crisis del sistema ganadero tradicional y abandono de lo rural. La producción de fibras artificiales después de la guerra, afecta la rentabilidad del ovino. Las vías pecuarias viven el declive de su uso. ²¹

La ley 3 de 1995²² establece que las vías pecuarias son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas, esto es inalienables, imprescriptibles e inembargables. A través de la ley se pretende regular el uso de las vías, su defensa, garantizar el uso público en tanto facilita el tránsito ganadero así como otros usos compatibles o complementarios, la conservación de otros elementos ambientales o culturales. Establece el aprovechamiento de frutos y productos no utilizados por el ganado en su tránsito. Entre las actividades compatibles se encuentran desplazamientos o circulación de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, plantaciones lineales, cortavientos. Entre los usos complementarios el paseo, practica senderismo, cabalgata y otros desplazamientos no motorizados con instalaciones desmontables.

Entre los servicios que presta la trashumancia se encuentran los ambientales como ser aprovechamiento de tierras marginales, de subproductos agrarios, contribución

²⁰ Pagina web Neuquén informa del 31.12.2014 y del 13.02.2015 Destacan obras para la trashumancia y Ya se relevaron 2700 kilómetros de huellas de arreo, respectivamente

²¹ Exposición de Motivos Ley 3/1995 de Vías Pecuarias. Legislación Consolidada de España. Boletín oficial

²² Ley 3/1995 del 23 de marzo de Vías Pecuarias. Legislación consolidada Art. 2 Naturaleza jurídica de las vías pecuarias. Las vías pecuarias son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas y en consecuencia inalienables, imprescriptibles e inembargables

ordenamiento del territorio, prevención despoblamiento rural, los corredores esenciales para la migración e intercambio de especies silvestres.

Asimismo se ha considerado a la trashumancia como integrante del Patrimonio Natural y Biodiversidad, en el marco de la Ley 42/2007²³, y como valor histórico cultural por representar un espacio donde se desarrolla una actividad con variados elementos como saberes, folclore, gastronomía, y desde el 2007 forma parte de la iniciativa en la UNESCO como etapa previa de su posible candidatura como Patrimonio de la Humanidad, o como bien de interés cultural inmaterial.²⁴

VI.- Conclusión y propuestas.- A la luz de la experiencia en España en cuanto a la vías pecuarias y la actividad trashumante, sin pretender necesariamente trasladar esa experiencia a la provincia argentina, Neuquén, se podría considerar que las últimas disposiciones tanto legislativas como ejecutivas, han posibilitado una mayor visualización de una economía familiar como la de los crianceros trashumantes que, situados en la periferia de una economía capitalista, se han mantenido como un sector social, cultural y económico.

Cabría pensar la ampliación de las vías previstas para los arcos que logren abarcar un mayor espacio territorial, que complete el circuito trashumante histórico de las “huellas de arreo” como la denominan los crianceros. Además, conforme lo previsto por la propia ley 2809, la posibilidad de ampliar su uso a otras actividades, siempre en un marco de diálogo y consensos con todos los interesados.

A partir de esos consensos, y de manera participativa entre todos los involucrados, avanzar hacia reglamentaciones que permitan garantizar un plan de uso y gestión del suelo, la seguridad sanitaria del arreo durante los desplazamientos minimizando los riesgos de enfermedades, la creación de registros tanto de quienes efectúan la actividad como de los animales intervinientes (el último censo agropecuario

²³ Ley 42 del 13 de diciembre 2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Legislación consolidada en Boletín Oficial del Estado Gobierno de España

²⁴ Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente Gobierno de España, “La trashumancia en España. Libro Blanco” Madrid, Dirección del proyecto Secretaria General de Agricultura y Alimentación. Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. <http://publicacionesoficiales.boe.es/>

data del año 2002 (CNA)²⁵ y que incorpore la trazabilidad de los mismos, así como también las fechas concretas de inicio y tránsito de arreos para un concreto plan de seguridad vial a través de una masiva publicidad de organismos viales y policiales.

Potenciar los servicios tanto ambientales como culturales, con control en el uso y gestión del suelo, la conectividad de todos los involucrados en esta actividad, la protección de la familia involucrada y la permanencia en la actividad con asentamiento en la zona rural para así hacerlo sostenible.

Además de las propuestas, que intentan apenas describir el amplio margen de posibilidades que pueden lograrse en un espacio participativo, considero que la puesta en valor de la trashumancia como un valor inmaterial, para lograr la defensa del entorno tanto natural, paisajístico y cultural sería un fin deseable y que pueda contar con una amplia divulgación en especial, dentro del sistema educativo.

Bibliografía

Los Crianceros Trashumantes en Neuquén. Mónica Bendini, Pedro Tsakoumagkos y Carlos Nogués Grupo de Estudios Sociales Agrarios (GESA) UNC.

Abordajes interdisciplinarios en los estudios agrarios. Desafíos de la investigación social en el norte de la Patagonia. Grupo de Estudios Sociales Agrarios (GESA)

Agradecimientos

Al Profesor del Seminario de Recursos Naturales de la U.N.C. Juan Carlos Fernández

Al Ing. Agrónomo Emilio Fabián Costas Coordinador operativo de la Secretaría de Agricultura Familiar del Neuquén. Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación por la entrevista.

²⁵ <http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuaria/cna2> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional Agropecuario CNA Resultados por provincia, según departamentos/partidos. Región Patagonia Neuquén. Actividad pecuaria