

## “Pastoralismo en Argentina: Legitimación social y derechos humanos”<sup>1</sup>

Autoras: Mariana Quiroga Mendiola \* y Clara Baudino Quiroga &

\* Lic. en RRNN, (Mag.) Dra. en Cs. Agropecuarias - IPAF NOA – INTA y Universidad Nacional de Salta;

& Abogada, Maestranda en Derecho Laboral y Relaciones Internacionales UNTREF



*Fotografía 1: Productor extrayendo agua con “bomba de soga” en la Puna, Comunidad Aborigen de Cobres. (Fotografía Mariana Quiroga Mendiola).*

Las/os pastoras/es son productores/as ganaderos/as que utilizan pastizales naturales de uso común como recurso forrajero principal y que emplean mano de obra familiar, con alta movilidad entre sitios de pastoreo y cuya estrategia de vida se basa en la cría ambulatoria de animales (Galaty y Johnson, 1990). Se estima que el pastoralismo representa entre 100 y 200 millones de personas en el mundo (IUCN, 2012), generalmente

---

<sup>1</sup> REVISTA CIENCIA PROPIA, revista digital. 10 pgs, 2 de noviembre 2023, Argentina. ISSN: 2524-9940 <https://cienciapropia.com.ar/pastoralismo-en-argentina-legitimacion-social-y-derechos-humanos/>

asentadas en tierras secas y que gestionan la amplia variabilidad climática y geográfica para la obtención de recursos forrajeros.

Los/as pastores/as suelen ser despojados/as de derechos básicos sobre su fuente tradicional de forrajes y agua, y llevados/as a situaciones de marginación, emigración y litigios por la tierra y los recursos naturales (FAO, 2018). Esta marginación ocurre por diversas causas, en general por la falta de políticas públicas adecuadas. En muchos casos son los Estados quienes estimulan procesos de sedentarización, entre otras razones, para poder ejercer control de la población (a través de censos) o afianzar la propiedad privada sobre las tierras comunes, libres o fiscales que han sido utilizadas históricamente por los/as pastores/as (Padín, 2019). A su vez, los Estados centralizan servicios básicos como educación y salud en pueblos y ciudades, lo que incentiva a los/as pastores/as al paulatino asentamiento en torno a estos servicios. El avance de las fronteras agropecuarias, el crecimiento de las ciudades, rutas e infraestructuras productivas, las reservas naturales, y la idea, forjada hace casi un siglo, de que las tierras “comunes” son tierras “de nadie” y por lo tanto no son “cuidadas” sino expoliadas (Hardin, 1968), ha promovido políticas dirigidas a sedentarizar e intensificar, o directamente eliminar, estos sistemas productivos (Vetter, 2005).

Contrariamente a esas concepciones, diversos autores y organizaciones reconocen que los/as pastores/as producen todo tipo de servicios multifuncionales (Ickowicz et al., 2022): ocupan tierras marginales, sostienen el arraigo, producen empleo y desarrollo local con organización social y fortalecimiento de cadenas de comercialización (Alcoba, Chávez y Vittar 2018), crean y resguardan identidades y culturas locales, saben vivir y criar a sus hijos/as en ambientes difíciles, conocen propiedades medicinales de las plantas que los rodean, reconocen indicadores ambientales del paisaje que anuncian situaciones de riesgo o de oportunidad y adecúan sus prácticas a eventos climáticos cíclicos o tendenciales. Son creadores/as y cuidadores/as de paisajes y recursos naturales (Garde et al, 2014), favorecen la dispersión de semillas y el mantenimiento de la diversidad (García-Fernández et al. 2019), cuidan y crean aguadas y recursos forrajeros nativos, controlan a las plantas invasoras y sus pastizales secuestran carbono (Céspedes Flores et al, 2019). Además, por supuesto, los/as pastores/as producen bienes de consumo e intercambio como carne, leche, lana, fibras y cueros, manufacturas y derivados de gran calidad, libres de agroquímicos y de sufrimiento animal.

## Los/as pastores/as en Argentina

Los/as pastores/as en nuestro país raramente se autodenominan de esta manera, utilizamos aquí este término porque es el que se utiliza mundialmente para denominar al sector de productores/as familiares ganaderos/as sobre pastizales naturales. Se trata de los/as productores/as ganaderos/as, crianceros/as, criollos/as vacudos/as, castroneros/as, cabriteros/as, chiveros/as, pequeños/as productores/as, entre las muchas acepciones y autorreconocimientos que hemos registrado hasta ahora en Argentina (Lanari et al., 2019).



*Fotografía 2: Criollos en el chaco semiárido salteño rodeando sus animales para la vacunación (Fotografía cedida por Lucía Ruiz, productora y líder comunitaria).*

Aunque se desconocen cifras reales, debido a las dificultades para localizarlos/as en los Censos Nacionales Agropecuarios, nuestro país cuenta con aproximadamente 35 mil pastores/as (Lanari et al, 2020). La producción, para la venta y el autoconsumo, representa aproximadamente un 1,4 % del PBI nacional. (CIRAD. 2019), mientras que, en la actividad agrícola total, representa un 7-9%. En este mismo reporte de CIRAD, se plantean otros cálculos sobre la proporción de riqueza nacional a la que contribuyen los/as pastores/as en Argentina: producen el 0,6% del PBI si no se considera lo destinado al autoconsumo, y los valores decrecen aún más si en los cálculos se incluye el tiempo de permanencia de los animales en la tropa, con un lapso promedio de permanencia de 3 años, y llegan al 0,3 % (sin autoconsumo) y al 1,2% (con autoconsumo).

Otra fuente analizada estima que, en la Puna de Jujuy, la producción de carne y lana reporta aproximadamente 2,4 millones de dólares anuales (500 toneladas de carnes y 220 de lanas), (Paz et al., 2011 y Echenique et al., 2015).

Estas formas de producción de alimentos se encuentran en receso, los Censos Nacionales Agropecuarios (1988 a 2018) muestran una tendencia a la reducción de cabezas ganaderas y a la pérdida de unidades productivas familiares con abandono de la residencia rural, como consecuencia de la intensificación productiva, la concentración económica y el incesante despojo de la tierra (Azcuay Ameghino y Fernández, 2022). Además, los/as pastores/as suelen encontrarse subregistrados, probablemente porque ocupan regiones de difícil acceso y/o con climas adversos, y además se mueven temporalmente entre sitios de pastoreo, lo que hace difícil su localización (censistas del CNA 2002 y 2008, com.pers. y obs. pers.). Por otra parte, ocupan tierras comunales o fiscales sin límites definidos (EAPs s.l.d. en los Censos) y normalmente con tenencia precaria, aunque suelen ser legítimamente suyas por haber vivido allí durante varias generaciones (Quiroga Mendiola et al, 2013).

#### La incertidumbre

La frecuente imprevisibilidad político-económica y climática obliga a tomar decisiones, a veces drásticas, vinculadas a la reducción o aumento de las tropas, almacenamiento y capitalización en bienes y alimentos, movimientos a sitios con pasturas de reserva, búsqueda de empleos y emigraciones temporarias o permanentes, etc. La vida en tierras áridas ha cultivado un sistema de conocimientos y estrategias de vida con lógicas completamente diferentes a las de otros sistemas agropecuarios, lógicas que necesitamos comprender dado que constituyen una valiosa caja de herramientas para la vida en ambientes cambiantes.

#### Derechos humanos y políticas públicas para los/as pastores/as

El panorama que enfrentan los/as pastores/as como colectivo no siempre es homogéneo. Pensemos que muchos/as pastores/as pertenecen a pueblos originarios, con todo lo que ello implica; y muchos/as otros/as, como por ejemplo los/as denominados/as como pastores/as criollos/as, al no estar incluidos/as en esa categoría, se enfrentan a otras situaciones de producción y vida.

Ante estas situaciones problemáticas, opera lo que jurídicamente, y desde un enfoque de derechos, se denomina “puesta en agenda” o identificación del problema. A partir de la detección de condiciones de vida que puedan implicar la vulneración de derechos humanos, se activa la obligación del Estado de adoptar medidas tendientes a revertir esas violaciones a través de acciones que promuevan, protejan y garanticen el ejercicio pleno de aquellos (CIDH-OEA, 2018). Estas medidas o políticas públicas surgen a partir de la identificación y construcción de un “problema” a abordar por lo que es necesario que el problema exista, que sea socialmente visibilizado y legitimado para conformar una “cuestión” sujeta al abordaje por el Estado en alguno de sus estamentos.

Vale recordar, ante todo, que los derechos humanos que deben promoverse, protegerse y garantizarse mediante la adopción de políticas públicas son todos los que hacen al desarrollo de la vida individual y colectiva de las personas por el solo hecho de serlo: derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, al desarrollo progresivo, a la paz, o al medio ambiente sano. Están expresamente plasmados en nuestra Constitución Nacional tanto en su redacción original, como en el reconocimiento, a partir de 1994, de la jerarquía constitucional de varios Pactos Internacionales (Etchichury, 2019). El ejercicio de estos derechos supone garantizar a las personas humanas “un determinado estándar en las condiciones de vida”, que solo es posible en condiciones de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, imprescriptibilidad y progresividad. Estas características son principios rectores sobre los que se deben estructurar las acciones estatales. Un derecho humano reconocido y no garantizado mediante políticas públicas adecuadas, genera problemas de exclusión y desintegración social (Oficina del alto comisionado para los derechos humanos, 2006; en: Guendel, 2007).

Para que el derecho alcance a todas las personas, las políticas públicas (leyes, programas, instituciones, etc.) deben ser diseñadas teniendo en cuenta el contexto político y económico del país, así como las pautas dictaminadas por su ley suprema (Gelli, 2005:366; en Etchichury op cit). Aquí es donde el principio de universalidad puede ceder, pues existen grupos de personas que, pese a que están comprendidos dentro de la generalidad de derechos proclamada, no pueden ejercer sus derechos efectivamente. La Constitución Nacional y los Pactos Internacionales, con igual rango, otorgan protección especial a determinados sectores o grupos humanos, por lo que junto con las políticas universales el Estado debe adoptar otras políticas, particulares, destinadas a asegurar la vigencia de estos derechos, como es el caso específico de los pueblos

originarios. Es así que los derechos humanos (reconocidos a toda persona por el solo hecho de serlo), en casos especiales, deben ser garantizados mediante instrumentos particulares. En este marco, Etchichury enuncia las llamadas “acciones positivas” como políticas focalizadas, o prioritarias, justificadas para grupos especialmente protegidos señalados por la constitución. Estas acciones tienen un carácter complementario con el fin de hacer efectivo el mismo derecho universal que debe alcanzar a todas las personas de la comunidad.

Determinar cómo, cuándo y a través de qué instrumentos deben desarrollarse estas acciones positivas, depende en buena medida de la identificación del problema y su puesta en agenda pública. Toda vez que los pastores no se ven, no son cuantificados ni geolocalizados, no “existen”, y por lo tanto la “cuestión” de los pastores no es en el imaginario social ni estatal (Quiroga Mendiola, 2021). Esta exclusión de los/as pastores/as no quita que son titulares de derechos humanos que deben ser garantizados por el Estado. La eficiencia de la protección y promoción de los derechos humanos tiene mucho que ver con el relevamiento exhaustivo de situaciones y casos para que las políticas públicas adoptadas puedan abordar las heterogeneidades propias de los grupos humanos, como por ejemplo con la distinción entre pastores/as originarios/as y pastores/as criollos/as. Desde una perspectiva de derechos que coloca la construcción de *ciudadanía* como eje del desarrollo humano, la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de este sector de la población, exige elaborar estrategias de sensibilización y educación en derechos, crear de sistemas que permitan definir y ejecutar acciones locales que integren actores individuales, comunales e institucionales; así como desplegar sistemas de monitoreo y control de implementación (Solís Umaña, 2003). Siempre se considera que las personas titulares de derechos deben ser actores fundamentales en la creación, implementación y monitoreo de estas políticas públicas, y que la participación en estas instancias es un derecho humano en sí mismo.

Cabe destacar, como ejemplo de ese tipo de proceso de participación y construcción de ciudadanía, el dictado de la Ley Provincial 3016/2016 de la provincia de Neuquén, que reconoce la existencia de los/as pastores/as, sus modos de vida y producción, y su importancia social, cultural y económica.



*Fotografía 3: Cartel indicador de “Operativo Trashumancia” en la Patagonia (Fotografía de Alejandro Mogni de la AER Chos Malal – INTA).*

Esta Ley, surgida a partir de una trayectoria de lucha (Rodríguez, 2015; Padín, 2019), sienta antecedentes valiosísimos para el resto de los/as pastores/as de Argentina, puesto que define al sujeto social y su actividad, así como la movilidad espacial como base productiva y cultural insoslayable, y deja asentada la necesidad de la estrategia flexible, fluctuante y móvil de los/as pastores/as sobre los pastizales naturales (cfr: Quiroga Mendiola 2021 *op cit*). Además, ha operado como base de derechos con la que los/as llamados/as “crianceros/as” lograron la designación como “bien común” de los caminos de arreo. Estos caminos son muchas veces las rutas que hoy están asfaltadas con tránsito vehicular y que fueron las antiguas “huellas de arreo” por las que transitaban sus abuelos/as. Aquí los vehículos deben detenerse y respetar el paso de las tropas, además, se obtuvieron los permisos para realizar descansos en zonas de pernocte, construcción de infraestructura adecuada (corrales, refugios, cerramientos, bebederos) acceso a la propiedad de la tierra, permisos de pastaje en tierras fiscales, etc. (Rodríguez, 2015).

## En síntesis

Los/as pastores/as se encuentran socialmente poco reconocidos en sus capacidades productivas y en su derecho a la participación social y política en nuestro país. Conocerlos y reconocerlos es el meollo de la cuestión para que la sociedad, y por ende los Estados provinciales y nacional, pongan en valor su importancia productiva, económica, social, ecológica y cultural, sin incurrir en notables vacíos programáticos para el ejercicio pleno de sus derechos.

## Referencias

Alcoba, L.; Chávez, F. & Vittar, C. (2018). Las carniceras intermediarias: sujetos clave en la trama socio-productiva y comercial de la carne de llama, cordero y cabra de la Puna y Quebrada jujeña. Ed. INTA (pp. 76).

Azcuy Ameghino, E. & Fernández, D. (2022). El Censo Nacional Agropecuario 2018. En: Soverna, S. (Coord. II) La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018. Cátedra Abierta Horacio Giberti, IADE, UBA, Buenos Aires, pp 11-21.

Céspedes Flores, F.; Bernardis, A.; Fernández, J.; Gobbi, J. & Roig, C. (2009). Stock de carbono en un pastizal de *Sorghastrum setosum* (Griseb.) Hitchc en la provincia de Chaco, Argentina. AGROTECNIA 19:3-7.

CIDH- OEA (2018). Inter-American Commission on Human Rights. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II Doc.191/18. Web: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>

Echenique, M.; Chavez, M.; Vittar, M. & Longoni, A. (2015). La Producción y Comercialización de carne de la Agricultura Familiar en la Puna jujeña: Análisis de sistemas ganaderos, tramas comerciales y marcos normativos para el diseño de estrategias de desarrollo. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Etchichury, H. (2019). Universalidad y derechos sociales: para una revisión constitucional de las políticas sociales en Argentina. Estudios Socio-Jurídicos, 21(1): 327-354.

FAO (2018). Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Lic. CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Galaty J. & Johnson D. (1990). The world of pastoralism. Herding Systems in comparative Perspective. The Guilford Press, N.Y, Londond & Belhaven Press, London, pp 419.

García-Fernández, A.; Manzano, P.; Seoane, J.; Azcárate, F.M.; Iriondo, J.M. & Peco, B. (2019). Herbivore corridors sustain genetic footprint in plant populations: a case for Spanish drove roads. PeerJ 7:e7311 DOI 10.7717/peerj.7311

Garde, L.; Dimanche, M. & Lasseur, J. (2014). Permanence et mutations de l'élevage pastoral dans les Alpes du Sud. Journal of Alpine Research /Revue de géographie Alpine 102-2.

Guendel, L. (2007). Ponencia presentada al VIII Seminario de Formación en DESC “Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos”, julio 2007.

Hardin G. (1968). The Tragedie of the Commons, Science 163: 1243-1248.

Lanari, M.; Perez Centeno, M.; Preda, G.; Quiroga Mendiola, M.; Ejarque, M.; Lammel, S.; Moronta, M.; Quiroga Rogers, J.; Losardo, P. & Frere, P.; (2019). Counting Pastoralist. Argentina – Country Report. Bariloche: Proyecto Miserior – FAO.

Padín, N. 2019. “El hombre es tierra que anda”. Los crianceros trashumantes del Alto Neuquén en perspectiva histórica, siglos XIX-XX. ESTUDIOS - N° 41 - ISSN 1852-1568 (Enero-Junio 2019) 129-153.

Paz, R.; Lamas, H.; Echazú, F.; Sosa Valdéz, F. & Califano, L. (2011). Diversidad, mercantilización y potencial productivo de la Puna jujeña (Argentina). EEA INTA Abra Pampa. Ed. INTA.

Quiroga Mendiola, M.; Longoni, A.; Chavez, F. & Alcoba, L. (2013) Los Agricultores Familiares en el NOA. Aproximaciones a partir de las encuestas F1 (PROINDER-PSA). En: Ramilo, D.N. y Prividera, G. (comp.) 2013 La Agricultura familiar en la Argentina. Diferentes abordajes para su estudio. Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales 20:157 - 186. AEES 1733 – Editorial INTA.

Quiroga Mendiola, M. (2021). La cuestión de los productores ganaderos familiares en alta montaña del noroeste de Argentina y en el sur de Francia: la agenda pública en dos estudios de caso. RELAER 6 (12) 2021.

Rodríguez, M. N. (2015). La trashumancia en Neuquén. Hacia una mayor visibilidad. Conferencia Universidad Nacional de La Plata. Web: [https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI\\_cb10e253e5ec09d9e721e9c3f51fc259](https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_cb10e253e5ec09d9e721e9c3f51fc259).

Solís Umaña, S. (2003). El Enfoque de Derechos. Aspectos Teóricos y Conceptuales. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.

Vetter S. (2005). Rangelands at equilibrium and non-equilibrium: recent developments in the debate. Journal of Arid Environments 62: 321–341.

Agradecemos:

A las comunidades, productoras y productores que han dialogado con nosotras a lo largo de todos estos años, permitiéndonos conocer sus paisajes, prácticas, dolores y sueños. A Lucía Ruíz, gran compañera y luchadora del chaco salteño. A María Rosa Lanari compañera de trabajo, por la lectura y aportes. A Horacio Etchichury por sus conocimientos generosamente transmitidos. A nuestras compañeras y compañeros de tareas y a las instituciones de formación, investigación y desarrollo: Universidades Nacionales de Salta y de Córdoba; Equipo de Jurisprudencia de Género; Cámara del Trabajo del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba; Diplomatura en Derechos Humanos en el Instituto Azul Formación Superior e IPAF NOA – INTA.