

MANEJO DE FAUNA SILVESTRE EN RELACIÓN A LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS, MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL

V. Lichtschein*. 1999. Rev Arg. Prod. Anim. 19(1):257-263.

*Dirección Nacional de Fauna y Flora Silvestre, SRNyDS,
www.produccion-animal.com.ar

RESUMEN

En relación con el manejo de fauna y su marco jurídico, deben tenerse en cuenta las normas legales vigentes en la Argentina, partiendo del ordenamiento general previsto en la Constitución Nacional. En este sentido, fundamentalmente dos artículos de la Constitución reformada en 1994 brindan la guía jurídica en la materia (Artículos 124 y 41 de la C.N.). La interpretación de estos dos artículos, debido a la naturaleza de los recursos naturales y su manejo, requieren de cierta discusión de tipo conceptual. En el presente artículo, se propone la elaboración de acuerdos regionales, mediante los cuales se establezcan pautas o directrices comunes, que tengan en cuenta la naturaleza transfronteriza de dichos recursos, su distribución geográfica, aspectos biológicos tales como migraciones, áreas de reproducción, alimentación, áreas críticas, etc. Es necesario, además, delimitar claramente las responsabilidades del gobierno nacional y los gobiernos provinciales relacionadas con la conservación y el uso racional de los recursos naturales, haciendo especial énfasis no sólo en los derechos sino en las obligaciones que establece el marco constitucional vigente y las consideraciones implícitas en el concepto de desarrollo sustentable. Se discuten a continuación los tratados internacionales, destacando entre ellos la Convención sobre Comercio Internacional de Fauna y Flora Silvestres (CITES), cuyo objetivo es la conservación y la utilización racional de la vida silvestre, entendiendo que el comercio internacional es uno de los factores que estarán amenazando su supervivencia y que ha demostrado ser una herramienta valiosa en la conservación y manejo de las especies silvestres. Por último, se discute la Ley 22.421 de Conservación de la Fauna que, si bien contiene artículos que claramente involucran competencias provinciales, ha provisto un marco adecuado para el desarrollo de programas de manejo sustentable de la fauna silvestre. En nuestra opinión, se trata de una Ley que contiene presupuestos mínimos en la materia, tal como lo establece el Artículo 41 de la C.N. A efectos de ilustrar la aplicación de la normativa vigente y la base conceptual que subyace la administración de la fauna silvestre en nuestro país, se presentan dos casos: el tratamiento de las especies perjudiciales para las actividades humanas y el proyecto de aprovechamiento sustentable del loro hablador, discutiendo sus alcances y formas en las que se han encarado estas problemáticas desde esta gestión, intentando conciliar los diferentes intereses involucrados, a menudo en conflicto y cumpliendo con las normas legales vigentes.

Palabras clave: fauna silvestre; desarrollo sustentable; marco jurídico; enfoque regional; escenario internacional; conflictos de intereses.

EL MARCO LEGAL

1. ARTÍCULOS 41 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Respecto a la conservación y manejo de los recursos naturales, desde el punto de vista jurídico es conveniente partir del marco constitucional actualmente vigente en nuestro país. En este sentido, deben tenerse en cuenta dos artículos de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, que brindan la guía del enfoque jurídico de esta materia. El Artículo 124 de la C.N. expresa que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales, mientras que el Artículo 41, ciertamente una nueva adición al texto constitucional anterior, expresa textualmente:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (...) Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica (...) Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

Si bien no deseo entrar en una discusión profunda y detallada de los alcances jurídicos del término “dominio originario” ni del significado de “presupuestos mínimos”, dado que existen numerosos especialistas en derecho que han

opinado profusamente sobre estos temas y que, por otra parte, no son de mi especialidad, caben algunas reflexiones conceptuales:

El Artículo 41 de la C.N. provee una poderosa herramienta para lograr un manejo adecuado de los recursos naturales en un esquema de organización política federal como el de nuestro país. En efecto, los recursos naturales no reconocen fronteras políticas y su conservación y manejo debe acordarse interjurisdiccionalmente en base a directrices comunes que tengan en cuenta su naturaleza transfronteriza. Estos acuerdos pueden ser de tipo regional o pueden responder al esquema de distribución geográfica natural de cada una de las especies involucradas, teniendo especialmente en cuenta aspectos biológicos tales como migraciones, áreas de reproducción, alimentación, áreas críticas, etc. Lo mismo se aplica a aquellas especies que migran entre nuestro país y países limítrofes o no limítrofes, como es el caso de muchas aves.

En este sentido, desde el punto de vista de la administración de la fauna silvestre en particular, debe prevalecer el interés en su conservación y adecuado manejo por encima de intereses locales, cuando éstos se oponen al objetivo común. En efecto, compete a la Nación la custodia de la diversidad biológica, entendiendo a ésta como un bien común que pertenece a todos los habitantes, si bien sus componentes se encuentran naturalmente distribuidos en distintas jurisdicciones. En efecto, en el caso de los recursos naturales, el todo es más que la simple suma de las partes, ya que un sistema biológico y las poblaciones de las especies que lo componen no pueden considerarse como piezas independientes a las cuales se les puede aplicar diferentes tratamientos.

Respecto del rol que les toca jugar a cada una de las provincias en cuanto a los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, cabe señalar que además de la facultad de decidir sobre la administración de éstos en el sentido de la utilización y los posibles conflictos con otras actividades humanas (agricultura, ganadería, desmonte, asentamientos humanos y sus consecuencias, grandes obras públicas, etc.), es necesario enfatizar que existe en los gobiernos provinciales la responsabilidad de proteger, conservar y utilizar racionalmente estos recursos, de modo que perduren tanto para la generación presente como para las generaciones futuras.

Tal como está enunciado en el Artículo 41 de la C.N., debe tomarse como base de todas estas actividades el concepto de utilización sustentable y el concepto que subyace a éste de derechos transgeneracionales. O sea que no sólo el gobierno provincial debe asegurar que ese recurso natural será preservado por sus múltiples beneficios -incluido el económico- para los habitantes actuales, sino que también deberán asegurar su preservación futura. Este es sin duda el meollo conceptual del denominado desarrollo sustentable.

2. LAS LEYES 22.421 Y 22.344. NORMAS COMPLEMENTARIAS

Siguiendo el orden jerárquico de las normas relativas a esta materia, pueden mencionarse a continuación los tratados internacionales, que tal como lo establece el Artículo 75, inc. 22 de la C.N., tienen jerarquía superior a las leyes. En este sentido, además de otros acuerdos bilaterales o regionales más específicos, el tratado internacional más importante en cuanto a su impacto sobre la conservación y el manejo de la fauna y la flora silvestres es la Convención sobre Comercio Internacional de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Si bien a priori podría interpretarse que se trata de un acuerdo relativo al comercio, en realidad se trata de un acuerdo cuyo objetivo es la conservación y la utilización racional de la vida silvestre, entendiendo que el comercio internacional es uno de los factores que estarían amenazando su supervivencia.

Este tratado es una poderosa herramienta de gestión, ya que provee, a través de sus diferentes órganos, un foro de discusión técnica y científica, de intercambio de ideas con colegas dedicados al tema en todo el mundo, así como mecanismos para establecer planes de manejo con bases técnicas modernas y adecuadas a la realidad de cada país. Es pertinente, en este sentido, citar el Preámbulo de la Convención, que resume el espíritu que llevó a los países a proponer tal acuerdo, que cuenta hoy con la adhesión de 150 países parte:

“Los Estados Contratantes,

Reconociendo que la fauna y flora silvestres, en sus numerosas, bellas y variadas formas constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras;

Conscientes del creciente valor de la fauna y flora silvestres desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico,

Reconociendo además que los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres;

Reconociendo además que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional,

Convencidos de la urgencia de adoptar medidas apropiadas a este fin”.

A través de su ratificación por parte de nuestro país, que se concreta en la sanción en el año 1982 de la Ley N° 22.344, el país como un todo ha aceptado el compromiso de cumplir con las previsiones del Convenio, así como con

las resoluciones emanadas del conjunto de las Partes en su Reunión de la Conferencia de las Partes. Además de esta Asamblea soberana, que se reúne cada dos años y en la cual se toman las decisiones más importantes, existen órganos técnicos con funciones más específicas, que analizan problemas y asesoran a las Partes: los Comités de Fauna, Flora, de Nomenclatura y del Manual de Identificación. La participación en todos ellos es también indispensable para mejorar las bases de la utilización.

En segundo lugar, podemos citar la Ley 22.421 de Conservación de la Fauna que, si bien contiene artículos que claramente involucran competencias provinciales, ha provisto un marco adecuado para el desarrollo de programas de manejo sustentable de la fauna silvestre. En nuestra opinión, se trata de una Ley que contiene presupuestos mínimos en la materia, tal como lo establece el Artículo 41 de la C.N. En su artículo 1º, esta ley declara de interés público la fauna silvestre que habita en territorio argentino y señala asimismo que "todos los habitantes de la nación tienen el deber de proteger la fauna silvestre, conforme a los reglamentos que para su conservación y manejo dicten las autoridades de aplicación".

De particular importancia es también el artículo 2º de la Ley, ya que explícita el espíritu de la misma, que debe prevalecer en el dictado de las normas complementarias:

“En la reglamentación y aplicación de esta ley las autoridades deberán respetar el equilibrio entre los diversos beneficios económicos, culturales, agropecuarios, recreativos y estéticos que la fauna silvestre aporta al hombre, pero dando en todos los casos la debida prelación a la conservación de la misma como criterio rector de los actos a otorgarse”.

EL CASO DE LAS ESPECIES PERJUDICIALES

El Decreto 691/81, ahora derogado, otorgaba a la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca la facultad de elaborar un listado de especies perjudiciales para la agricultura y la ganadería. Sin embargo, el Decreto 666/97 modifica este artículo, encargando esta función a la Autoridad Nacional de Aplicación de la Ley 22.421, o sea, a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

Las especies silvestres consideradas perjudiciales para las actividades humanas plantean una problemática particular y compleja, que creo oportuno discutir en este foro. En primer lugar, puede tratarse tanto de especies exóticas como de especies autóctonas, que se percibe entran en conflicto con actividades que el hombre desarrolla y sobre las cuales es necesario tomar medidas de control o armonización.

Respecto de las especies exóticas, es bien sabido el riesgo que encierra su introducción en el medio silvestre y las dramáticas consecuencias que tales introducciones han traído aparejadas, tanto para la fauna silvestre autóctona como para los sistemas productivos. Las especies introducidas han sido causantes directas de la extinción de numerosas especies en todo el mundo, especialmente en territorios insulares. En otros casos, el control de las mismas insume millones de dólares anualmente en todo el mundo. En nuestro país, son numerosos los ejemplos de los problemas derivados de la introducción de especies exóticas: el castor y el conejo en Tierra del Fuego, el ciervo colorado en los bosques andino-patagónicos, el visón en Chubut y Río Negro, por citar sólo algunos ejemplos. Actualmente, la Dirección de Fauna Silvestre está abocada a una campaña de control del estornino común, especie sumamente agresiva e importante plaga de la agricultura en otros países del mundo.

Al igual que en otros aspectos relacionados con la fauna silvestre, la importación, el control y la eventual erradicación de especies exóticas debe considerarse en un contexto global, intentando evitar las decisiones unilaterales de las provincias y enfocando el problema desde el punto de vista del bien común. En este sentido, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, luego de amplias discusiones con autoridades provinciales y representantes del sector científico-técnico, ha sancionado la resolución 376/97, que establece las pautas y directrices para introducir nuevas especies al país. De esta manera se intenta racionalizar una actividad que en el pasado se llevaba a cabo sin mayores controles y sin evaluación del riesgo potencial.

Si bien se han recibido algunas solicitudes para introducir nuevas especies al país, tanto para su venta en el mercado de mascotas como para iniciar operaciones de cría en cautiverio, hasta el presente ningún peticionante ha cumplimentado el requisito del estudio de impacto ambiental previsto en la citada resolución. Ello da la pauta de la resistencia a cumplir con requisitos hoy considerados de mínima ante las posibles consecuencias que en el futuro podrán acarrear tales operaciones, de no cumplir con estrictas pautas establecidas por el Estado. Dichas consecuencias tienen un alcance que va más allá de los territorios de cada provincia: pueden (y de hecho, lo han hecho), afectar a provincias vecinas y en última instancia, pueden afectar un patrimonio natural que pertenece a la Nación como un todo y no a cada una de las provincias. Visto así, será conveniente suscribir acuerdos que trasciendan los límites jurisdiccionales (en términos espaciales), así como la duración de una determinada gestión (en términos temporales).

Respecto de las especies autóctonas que entran en conflicto con actividades humanas, el problema es aún más complejo, ya que deben analizarse simultáneamente una serie de atributos importantes. El primero de ellos es el deber

del Estado y de los ciudadanos en general de proteger la fauna silvestre, tal como lo establece la ley. Por otra parte, es necesario tomar en consideración los intereses del sector productivo y tomar medidas que permitan compatibilizar estos dos grupos de obligaciones y derechos.

La primera cuestión a abordar es definir de forma lo más precisa posible la magnitud del perjuicio invocado. En realidad, es por todos conocido el hecho de que los productores agropecuarios tienden a sobredimensionar los daños producidos a su actividad y a magnificar la responsabilidad atribuida a los animales silvestres en los fracasos de cosechas y pariciones. Un estudio metodológicamente estricto de evaluación de daños, entonces, es una herramienta imprescindible a la hora de adoptar medidas de mitigación.

Por otra parte, en algunos casos se producen daños reales y es necesario entonces encarar un plan de control que tienda a mitigar los efectos de ciertas especies. Este es el caso, por ejemplo, de varias especies de loros, del zorro colorado en algunas zonas y, más indirectamente, de ciertos herbívoros que comparten áreas de pastoreo con el ganado doméstico.

Tenemos planteados así los dos grupos de intereses a proteger, ambos con incidencia en el bienestar de los habitantes del país y de nuestra economía: la fauna silvestre y la producción agropecuaria. Existen, sin embargo, métodos que podrán armonizar ambos intereses y lograr una convivencia racional entre fauna silvestre y cultivos, entre fauna silvestre y ganado. Como en los casos anteriores, debe recurrirse a los especialistas capaces de diseñar estrategias adecuadas y lograr su implementación.

Los métodos de control seleccionados, por otra parte, no deben ir en detrimento de otras especies silvestres ni del medio ambiente en general, como sucede con ciertos agroquímicos o venenos utilizados actualmente para el control de especies perjudiciales. Muchos de ellos actúan de forma no selectiva, afectando a los seres vivos en general, algunos de ellos beneficiosos a su vez en el control biológico de especies tales como insectos, ofidios, etc., y producen alteraciones en el medio mediante su acumulación o bioacumulación a través de la cadena trófica. Además, estos métodos suelen no ser los más efectivos, con lo cual, lejos de solucionar el problema, el productor está generando con su aplicación nuevos problemas ambientales. Evidentemente, un mal negocio.

Un tercer elemento a considerar es la situación de las especies silvestres en el marco internacional, ya que muchas de las especies involucradas están a su vez protegidas por convenios internacionales, tales como la Convención CITES. Además de la obligación del país de mantener una Postura coherente en el plano interno y el internacional, a fin de lograr credibilidad en este último ámbito, es necesario implementar planes de manejo con bases técnicas para llevar adelante un aprovechamiento sustentable de las especies silvestres. De esta manera, los mercados pueden proveer una solución doble: lograr un cierto control de las poblaciones problema a través de la extracción de un cierto número de ejemplares y proveer de beneficios económicos complementarios de las actividades productivas tradicionales.

Como puede verse, se trata de conseguir una serie de equilibrios que finalmente redunden en beneficio de todos los sectores involucrados y de todos los objetos de tutela por parte del Estado.

LA EXPERIENCIA REGIONAL: UN ESTUDIO DE CASO

Tal vez la experiencia regional más exitosa que se ha llevado a cabo hasta el presente sea el Plan de Aprovechamiento Sustentable del Loro Hablador (*Amazona aestiva*) en el Chaco Argentino.

Este plan contiene todos los elementos mencionados en los párrafos precedentes, que contribuyen a brindar solidez y confiabilidad a una iniciativa de este tipo:

- ◆ Base científica-técnica
- ◆ Instrumento legal adecuado
- ◆ Punto de apoyo en las comunidades locales
- ◆ Beneficios económicos para las comunidades locales
- ◆ Base financiera que asegura la continuidad (autofinanciado)
- ◆ Acuerdo Nación provincias sólido
- ◆ Adecuado plan de monitoreo y control
- ◆ Inserción del sector privado interesado en el recurso

1. El proyecto de conservación y uso sustentable del loro hablador se inició en el año 1989. Desde ese año hasta el presente, se ha venido reuniendo un importante cúmulo de datos científico-técnicos, referidos a aspectos biológico-poblacionales de la especie, que brindan una base sólida para diseñar un plan de manejo.
2. La primera experiencia de extracción y exportación se llevó a cabo en el año 1995, luego de tres años de prohibición total. La misma consistió en una experiencia piloto de exportación de un cupo experimental, enfocado a

probar el sistema propuesto en todas sus etapas. Se utilizó la vía de la licitación, adjudicándose el cupo a aquellos exportadores que cumplieran con los requisitos técnicos especificados.

3. Las comunidades wichí, pilagá y criollas de las provincias involucradas están directamente vinculadas con el plan de aprovechamiento desde su base, es decir, cumplen con los requisitos establecidos para la extracción y a la vez, son los beneficiarios directos de la actividad. Por ello, se constituyen en los guardianes del recurso del cual se benefician.
4. El sistema tiende a asegurar un beneficio importante en la primera etapa de la cadena de comercialización, lo cual es un requisito básico de cualquier plan de aprovechamiento sustentable. En efecto, mientras que antes se pagaba entre \$3 y \$ 4 por ejemplar al cazador, actualmente se paga \$200 por ejemplar. De esta forma, se pone en valor el recurso, se obtienen beneficios mayores en base a una cantidad muy inferior de ejemplares capturados y se incentiva la conservación del hábitat de la especie. Otro punto importante a tener en cuenta es que el sistema prioriza la eliminación de intermediarios, siendo el pago efectuado en forma directa al cazador. El interesado se hace cargo de los gastos adicionales de transporte, sanidad, trámites aduaneros, etc. El sistema prevé el aporte de los exportadores a un fondo que luego es destinado a la fiscalización, la investigación sobre la especie y la creación de reservas de loros. De esta forma, el plan se autofinancia y no requiere de fondos externos para su funcionamiento.
6. El plan se basa en un acuerdo interjurisdiccional que contempla todos los aspectos del mismo, suscripto por la Nación y todas las provincias con distribución de la especie. Este acuerdo asegura la continuidad del proyecto y plasma la voluntad de las provincias de concretar una estrategia común para el manejo del recurso, prácticamente sin precedentes.
7. El fondo de conservación instituido por el Plan prevé el fortalecimiento de las tareas de fiscalización, que son en realidad tareas de seguimiento de la captura en el campo por parte de los investigadores y auxiliares, a fin de verificar que se cumple con las pautas establecidas (respetar los árboles-nido, proceder a su marcado, anillar los ejemplares extraídos, verificar las condiciones sanitarias y de transporte, etc.).
8. El sector privado ha acompañado todo el proceso de elaboración y ejecución del plan, aceptando los requisitos establecidos y realizando los aportes necesarios para la generación del fondo de conservación.

A mi entender, este proyecto ilustra acabadamente la necesidad de conciliar las políticas y metodología netamente productivas con aquéllas incluidas en el marco conceptual del manejo de vida silvestre, incluidas las normas legales vigentes, cuando estamos tratando con una especie silvestre.
