

La importancia de diferenciar entre animales silvestres y domésticos: guanacos y vicuñas son fauna y no son ganado

Reflexiones acerca del Proyecto de Ley expediente 1406-D-2008

Resumen ejecutivo

Es indudable que los camélidos sudamericanos (llama, alpaca, guanaco y vicuña) pueden ocupar un papel muy importante en el desarrollo socioeconómico de zonas áridas y semiáridas, donde los mismos se hallan presentes. El proyecto de ley “Régimen para el Desarrollo de la Ganadería de Camélidos Sudamericanos” denota una serie de graves problemas en la concepción del mismo, que se derivan del hecho de incluir en una misma ley a especies silvestres de la fauna (guanaco y vicuña) junto a especies domésticas (llama y alpaca), que viven bajo el control del hombre. Los mayores inconvenientes de dicho proyecto son los siguientes: 1) Representa una amenaza potencial de magnitud a la conservación de guanacos y vicuñas; 2) Cambia el ámbito de aplicación de leyes preexistentes, ya que guanacos y vicuñas están naturalmente comprendidas como especies silvestres en el marco legal de los recursos naturales, más específicamente de la fauna silvestre; 3) Desconoce convenios internacionales suscriptos por Argentina; 4) Desconoce el resultado de años de investigación sobre conservación y manejo de camélidos silvestres llevados a cabo por investigadores de Argentina y del exterior; 5) Sustrae del ámbito de aplicación de organismos provinciales y nacionales, especies silvestres que por ley son responsabilidad de dichos organismos; y 6) Propone técnicas de manejo que no garantizan la conservación y la sustentabilidad de los camélidos.

El presente documento aborda las diferencias entre especies silvestres y especies domésticas de camélidos sudamericanos y realiza un análisis resumido del marco legal internacional y nacional bajo el cual se regula la conservación y el uso del guanaco y la vicuña como especies silvestres. Finalmente destaca los puntos más conflictivos del proyecto de ley y propone una solución simple y expeditiva para resolver los mismos. La solución consiste en renombrar el Régimen como de **Régimen para el Desarrollo de la Ganadería de Camélidos Sudamericanos Domésticos**. Es decir excluir desde el título a las especies silvestres guanaco y vicuña y dejarla solo **para su aplicación a las especies domésticas de llama y alpaca**. Luego, el resto del texto debe ser modificado y reformulado para eliminar del mismo a todo lo que pueda referirse a las especies silvestres, ya que como se detalla a continuación, las mismas no pueden recibir el mismo tratamiento que las domésticas por las diferencias biológicas, ecológicas y legales existentes. Asimismo existe un marco legal específico para el guanaco y la vicuña en virtud de su condición de **ESPECIES de la FAUNA SILVESTRE**.

La importancia de diferenciar entre animales silvestres y domésticos: guanacos y vicuñas son fauna y no son ganado

Reflexiones acerca del Proyecto de Ley expediente 1406-D-2008

La Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados ha tratado el Proyecto de Ley (**Número de expediente: 1406-D-2008**), trámite parlamentario 024 (14/04/2008), presentado por el diputado Giubergia (UCR Jujuy) y otros diputados, y que actualmente se encuentra en la Comisión de Presupuesto. En dicha ley se promueve la creación del **Régimen para el Desarrollo de la Ganadería de Camélidos Sudamericanos**.

Los profesionales especialistas en camélidos sudamericanos pertenecientes al Grupo de Especialistas en Camélidos Sudamericanos (GECS) de la **Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)**, los investigadores de **WCS (Wildlife Conservation Society)** y **VICAM (Vicuñas, camélidos y ambiente)**, reconocemos la importancia de los camélidos para el desarrollo socio-económico de zonas áridas y semiáridas. Sin embargo, consideramos fundamental poner en conocimiento información técnica por la cual se proponen cambios estructurales en los alcances de dicha ley, debido a que:

- 1) Representa una amenaza potencial de magnitud a la conservación de guanacos y vicuñas;
- 2) Cambia el ámbito de aplicación de leyes preexistentes, ya que guanacos y vicuñas están naturalmente comprendidas como especies silvestres en el marco legal de los recursos naturales, más específicamente de la fauna silvestre;
- 3) Desconoce convenios internacionales suscriptos por Argentina;
- 4) Desconoce el resultado de años de investigación sobre conservación y manejo de camélidos silvestres llevados a cabo por investigadores de Argentina y del exterior;
- 5) Sustraer del ámbito de aplicación de organismos provinciales y nacionales, especies silvestres que por ley son responsabilidad de dichos organismos;
- 6) Propone técnicas de manejo que no garantizan la conservación y la sustentabilidad de camélidos.

1) La conservación de camélidos silvestres: guanacos y vicuñas.

Lo primero que debemos señalar para poder seguir analizando este tema en profundidad es que vicuñas y guanacos son **ESPECIES SILVESTRES** y, como tales, la “salud” de sus poblaciones y su persistencia como especies a largo plazo dependen de procesos naturales que operan en los ambientes que ocupan, o sea sin interferencias humanas que generalmente disturban y son nocivas para dichos procesos. El hecho que tanto guanacos como vicuñas puedan ser mantenidos en cautiverio **NO LOS CONVIERTE EN ESPECIES DOMÉSTICAS**, ya que dichas especies son fruto de la evolución biológica y no de un proceso de domesticación conducido por el hombre durante cientos o miles de años, tal como es el caso de las otras dos especies de camélidos sudamericanos, la llama y la alpaca, que **SÍ SON ESPECIES DOMÉSTICAS**.

El guanaco y la vicuña son componentes fundamentales de la biodiversidad de ecosistemas únicos de Latinoamérica, como son la ESTEPA PATAGÓNICA y el ALTIPLANO, siendo los herbívoros nativos silvestres de mayor tamaño en dichas áreas. Su rol no se limita a cuestiones ecológicas y biológicas, sino que poseen fibras de alto valor económico y jugaron y juegan un rol fundamental en las culturas de los pueblos originarios.

Vicuñas y guanacos habitaban Sudamérica antes de la llegada de los primeros humanos, quienes los aprovecharon como recurso desde etapas muy tempranas. Hace aproximadamente unos 5000 años atrás, pueblos andinos realizaron el proceso de domesticación del guanaco obteniendo entonces una nueva especie: la LLAMA, inexistente hasta entonces. Algo similar ocurrió con las vicuñas de las cuales se obtuvo la ALPACA (en un proceso que puede haber incluido repetidas cruces). Casi no hay alpacas en Argentina ya que viven en zonas más húmedas y los pocos ejemplares existentes han sido importados desde otros países de la región. Ello resulta indicativo de que en verdad no tendría demasiado sentido incluir en este régimen legal a una especie doméstica como la alpaca, que no encuentra sitios demasiado aptos para su establecimiento en nuestro país.

La EXISTENCIA simultánea de una especie silvestre y de la especie doméstica derivada de la misma, es una característica notable de los camélidos sudamericanos.

Las distintas culturas prehispánicas andinas utilizaban a los camélidos domésticos como GANADO en forma intensiva, pero también utilizaban a los camélidos silvestres con técnicas específicas y restricciones. Luego de la conquista, la caza indiscriminada con armas de fuego provocó una disminución drástica de las poblaciones de las especies silvestres que, al ser utilizadas como un recurso de acceso abierto fueron diezmadas, y sus pieles y cueros exportados a Europa en grandes cantidades. La declinación de ambas especies se vio acentuada por la alteración del hábitat, la carencia de planes de conservación y la competencia por pasturas debido a la introducción del ganado ovino y caprino, fundamentalmente. No les fue mucho mejor a los camélidos domésticos, cuya crianza fue descuidada y su distribución reducida y marginalizada para dejar espacio al ganado exótico introducido por los conquistadores.

La declinación de los camélidos silvestres fue parcialmente revertida según la especie de la que se trataba, gracias a la firma de convenios internacionales, el desarrollo de un marco legal e intensos esfuerzos nacionales y regionales de conservación. En el caso de la vicuña, luego de un periodo de conservación estricta, comenzó el gran desafío de lograr la utilización sustentable de la especie. En el caso del guanaco, con algunas diferencias y algunos serios problemas de tráfico ilegal de productos que aun no han sido resueltos, el camino recorrido fue bastante similar. En la actualidad, muchas de las medidas conservacionistas han demostrado su utilidad y, aun teniendo peligros como la caza furtiva, muchas poblaciones de vicuñas y guanacos se recuperan en número.

Por otro lado, existe un genuino interés en la recuperación y revalorización del ganado autóctono de las comunidades indígenas, existiendo el fomento de las actividades tendientes a la crianza de llamas y a la utilización de sus productos. Por último, debido a los movimientos ecologistas internacionales, **hay interés en el mercado internacional por conseguir productos derivados de animales silvestres que tengan denominación de**

origen, y que puedan certificar el cumplimiento tanto de criterios de bienestar animal como de uso sustentable.

2) Nuevos peligros para el guanaco y la vicuña.

Los animales silvestres son parte fundamental de la biodiversidad de la Tierra, siempre y cuando puedan cumplir su rol ecológico, viviendo e interactuando en los hábitats de los que son originarios. En particular, vicuñas y guanacos son animales denominados “pastoreadores de bajo impacto” por su forma de comer, que no deteriora la pastura y no genera desertificación, algo que en cambio ocurre en el caso del ganado doméstico exótico (ovejas, cabras, vacas, caballos).

La biodiversidad se debilita cualitativa y cuantitativamente cuando individuos son “retirados” de la naturaleza, ya sea por caza furtiva (matando individuos sin un plan de manejo con bases técnicas sólidas que incluya un monitoreo estricto de los efectos), o para criarlo en forma artificial, bajo el control del hombre. Ambas acciones generan el mismo tipo de desajuste ambiental en términos de hábitat natural.

Es importante aclarar que un animal silvestre encerrado y en particular su descendencia (en caso que se reproduzca), va perdiendo gradualmente muchas características genéticas y de conducta que eran útiles para adaptarse a las condiciones de vida en silvestría. Encerrar animales para la producción puede resultar indudablemente una actividad económica, pero no es una manera real de conservar a una especie SILVESTRE. Esto tiene además un costo muy elevado para el ecosistema, ya que pierde en biodiversidad a uno de sus componentes principales.

Promover la conservación de una especie silvestre se basa principalmente en proteger su hábitat, darle espacio para que cumpla con sus funciones vitales y aumente su número y distribución natural de sitios donde fue removida y, si es posible, aprovecharla sustentablemente sin modificar su estado de animal libre.

Medidas comunes de producción de animales domésticos como cruza dirigidas, técnicas de reproducción asistida, transferencia de embriones, etc., suelen ser absolutamente desaconsejables para la mayoría de las especies silvestres.

Se concluye entonces que técnicas que pueden ser beneficiosas para la producción de LLAMAS como animales domésticos, son NEFASTAS y CONTRAPRODUCENTES para su ancestro silvestre, el guanaco y para su especie hermana la vicuña.

3) El marco legal.

Los marcos regulatorios y legales para animales silvestres y domésticos también son diferentes: vicuñas y guanacos son “Fauna Silvestre” y por lo tanto son un recurso natural renovable, mientras que las llamas son ganado y por lo tanto su marco normativo es el de la producción ganadera. El marco jurídico relacionado con los camélidos silvestres

comprende legislación internacional, nacional y provincial. Presentamos brevemente los principales aspectos de la legislación internacional y nacional para las especies silvestres.

3.1. Legislación internacional:

A nivel internacional, guanacos y vicuñas se encuentran protegidas por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley N°24.375), del que nuestro país es miembro signatario. En el caso de la vicuña, se suma a esta legislación el “Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña” suscrito en Lima en 1979 por Bolivia, Chile Ecuador y Perú (Ley 23.582/88) y la “Convención de especies migratorias” (Ley 23.918/91).

La comercialización internacional de fibra o productos derivados de vicuñas y guanacos está organizada en primera instancia por la **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)**. Dicha Convención, a pedido de los países miembros, establece si ciertas poblaciones ya no necesitan prohibición absoluta de uso (en ese caso clasificadas en el Apéndice I), y pueden por lo tanto ser transferidas al Apéndice II, posibilitando el comercio internacional regulado de ciertos productos autorizados. En la actualidad el guanaco se encuentra en el Apéndice II en toda su área de distribución. En el caso de las vicuñas, se incluyen en el Apéndice II a las poblaciones de las Provincias de Catamarca y Jujuy y a las poblaciones en cautiverio provenientes de la Estación Experimental INTA Abrapampa en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja y San Juan. El resto de las poblaciones están incluidas en el Apéndice I. **Los únicos productos que pueden ser exportados de acuerdo a dicha Convención y a la legislación local son: fibra esquilada de vicuñas vivas, telas y productos manufacturados bajo la marca VICUÑA-ARGENTINA y artesanías bajo la marca VICUÑA-ARGENTINA-ARTESANÍAS.**

Un comprador potencial muy importante de productos derivados de camélidos es Estados Unidos. A partir del año 2002, El **Servicio de Pesca y Vida Silvestre** (Fish and Wildlife Service, FWS) de este país publicó una norma en el Registro Federal por la cual autoriza la importación a Estados Unidos SOLAMENTE de fibra de vicuña legal y productos de fibra de las poblaciones en el Apéndice II de CITES, cuestionando a su vez **el valor de conservación de los manejos en cautiverio de esta especie.**

La **Unión Europea** implementa CITES a través de la regulación del Consejo N° 338/97 y la Comisión de la regulación N° 1808/2001. Bajo estas regulaciones se requieren permisos específicos antes de importar cualquiera de las especies CITES clasificadas en el Apéndice II. Los países miembros de la UE tienen un Grupo Científico (Scientific Review Group) que tiene la capacidad de suspender importaciones si se verifican que son perjudiciales para la especie.

La formulación del **Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña** permitió aunar esfuerzos transnacionales para su conservación y aprovechamiento. Este Convenio permitió desarrollar estrategias conjuntas entre los países signatarios para controlar la caza furtiva, crear reservas y parques y prohibir la exportación de animales fértiles u otro material de reproducción, un punto clave para evitar la cría de esta especie con fines comerciales fuera del área de su distribución. De acuerdo al Artículo I, **“los gobiernos**

signatarios convienen en que la conservación de la vicuña constituye una alternativa de producción económica en beneficio del poblador andino y se comprometen a su aprovechamiento gradual bajo estricto control del Estado". Este artículo es de suma importancia ya que reconoce como primeros beneficiarios del uso a los habitantes que coexisten con las vicuñas y que "pagaron" el costo de su conservación, y por otro lado habilita el uso racional de la especie.

Producto	Exportaciones permitidas	Instrumento regulatorio
Animales en pie	No	Convenio de la Vicuña
Carne de vicuña	No	Convenio de la Vicuña CITES, FWS
Fibra de vicuña de poblaciones en Apéndice II	Si	CITES, FWS, Convenio de la Vicuña
Semen	No	CITES, FWS, Convenio de la Vicuña
Cueros	No	CITES, FWS, Convenio de la Vicuña
Caza deportiva	No	Convenio de la Vicuña

Tabla 1. Regulaciones internacionales sobre productos derivados de la vicuña.

3.2.1. Legislación nacional específica de guanaco.

Un paso muy importante para la conservación y uso sustentable de esta especie fue la formulación del **Plan Nacional de Manejo**, aprobado por la Resolución 477/2006 SA y DS. Dicho documento pretende unificar y coordinar las acciones, programas e iniciativas de protección y aprovechamiento de la especie, que aseguren su conservación y permitan su uso sustentable. Desde una perspectiva normativa más amplia, el plan pretende sentar las bases de los presupuestos mínimos para el manejo y la conservación de la especie en Argentina. En tal sentido el Plan debería ser la referencia natural para los cuerpos legislativos en la elaboración de nuevas normas relacionadas con la especie, tanto en el orden provincial como nacional. Además del Plan Nacional de manejo existen al menos dos resoluciones generales de la SA y DS que dan las pautas para la exportación, tránsito interprovincial y comercialización de productos de guanaco en jurisdicción federal (Resoluciones 220/98 y 82/03). Los productos son básicamente la **fibra de guanacos esquilados en vivo**, tanto de animales silvestres a partir de emprendimientos autorizados, como de criaderos debidamente inscriptos.

3.2.2. Legislación nacional específica de vicuña.

En cuanto a la normativa nacional, se planifican reuniones tendientes a la redacción de un Plan Nacional de Manejo de Vicuña y legislación nacional específica. Importantes progresos se produjeron a partir de: a) La publicación reciente de la **resolución 635/2005**, donde se prohíbe la caza, exportación, tránsito interprovincial y comercialización en jurisdicción federal de ejemplares vivos, productos y subproductos de la especie vicuña con excepción de los productos y subproductos de poblaciones incluidas en el Apéndice II de la Convención CITES; esta resolución explicita **la prohibición de exportar animales vivos y**

de comercializar productos y subproductos provenientes de decomisos; y b) La realización del **censo nacional de camélidos silvestres al norte del río Colorado (guanacos y vicuñas)**, una actividad coordinada desde la Dirección de Fauna Silvestre de Nación, con aporte de diversos actores nacionales y provinciales involucrados en las temáticas de los camélidos silvestres.

El proyecto de ley, aspectos clave para su discusión y modificación

- 1) El proyecto de ley denota un gravísimo error conceptual al no realizar la distinción entre camélidos silvestres (vicuñas y guanacos) y domésticos (llamas y alpacas).
- 2) Por lo tanto se señala que tratar dicho proyecto exclusivamente en las Comisiones de Agricultura y Ganadería y Hacienda es desconocer el carácter de FAUNA de los camélidos silvestres, por lo que se está ignorando la necesaria intervención de la **Comisión de Recursos Naturales**.
- 3) De acuerdo al Artículo 4, se propone obtener productos (Ej. semen, cueros, grasa) que no está permitido comercializar de acuerdo a Convenios internacionales suscriptos por nuestro país y a legislación nacional (resoluciones 220/98 y 82/03 para guanaco y resolución 635/05 SA y DS para la vicuña, así como propuestas presentadas por Argentina y aprobadas por la Convención CITES).
- 4) Se propone desarrollar la crianza de guanacos y vicuñas en cautiverio, cuando ya hay amplia información científica que indica que dicha forma de producción no es rentable ni aporta a la conservación de la vicuña y el guanaco; asimismo se carece de trabajos que hayan estudiado seriamente la rentabilidad de los criaderos de guanacos. Por otro, lado el concepto de **semi-cautividad** es inexistente ya que los animales o bien están encerrados o bien viven en libertad.
- 5) No se respeta en la ley las distribuciones geográficas originarias de los animales y no se restringe su utilización a las mismas.
- 6) Las vicuñas tienen un área de distribución más restringida que el guanaco. El enunciado de la ley sugeriría que se permitirían hacer explotaciones de vicuñas fuera de su área de distribución lo que tendría efectos negativos para su conservación y para el desarrollo de las comunidades campesinas de la PUNA o altiplano.
- 7) El enunciado de la Ley parece desconocer el Convenio de Diversidad Biológica, en el cual se habla de la importancia de proteger a las especies y su hábitat.
- 8) Llama la atención que se requiera un plan de trabajo en lugar de un plan de manejo.
- 9) Respecto a los beneficiarios, si bien se habla de priorizar los usos nunca se habla de usos exclusivos en las áreas de distribución andinas y marginales actuales, especialmente de la vicuña.
- 10) Respecto a los profesionales que lleven a cabo acciones dentro de esta ley, ahí si se ciñen exclusivamente a profesionales de la producción pecuaria y no de las áreas biológicas.

La solución para el proyecto de ley

Habiendo hecho el análisis de antecedentes de la situación del guanaco y la vicuña en Argentina, así como del proyecto de ley que motiva este documento, se propone una

solución simple para resolver los graves conflictos que pueden derivarse del proyecto de ley.

La solución consiste en renombrar el Régimen como de **Régimen para el Desarrollo de la Ganadería de Camélidos Sudamericanos Domésticos**. Es decir ya desde su nominación **debe excluir de su texto a las especies silvestres guanaco y vicuña**. Luego, el resto del enunciado debería ser modificado y reformulado para eliminar del mismo toda referencia acerca de las especies silvestres vicuñas y guanacos, ya que como se mencionó las mismas no pueden recibir el mismo tratamiento que las domésticas debido a que biológica, ecológica y legalmente deben ser consideradas de manera totalmente diferente y porque además existe un marco legal específico para las mismas en virtud de su condición de **ESPECIES de la FAUNA SILVESTRE**. El cuerpo de profesionales vinculados a este documento se pone a disposición de los señores diputados para concluir exitosamente la modificación del proyecto de ley.

Documento redactado por Gabriela Lichtenstein, Bibiana Vilá (investigadoras de CONICET) y Martín Funes (investigador de WCS), en nombre del Grupo de Especialistas en Camélidos Sudamericanos (UICN/CSE/GECS), web:

<http://data.iucn.org/themes/ssc/sgs/gecs/>

WCS, www.wcs.org

VICAM, www.vicam.org.ar