

# **SNAP: Conservar y producir en áreas protegidas Ganadería y campo natural**

*Ec. Alvaro Salazar e Ing. Agr. Guillermo Scarlato<sup>1</sup>*

---

## **1. PASTIZALES Y ÁREAS PROTEGIDAS**

Los pastizales del Cono Sur constituyen ecosistemas que poseen una diversidad biológica excepcional y mundialmente reconocida; más de 400 especies de gramíneas nativas, 280 especies de aves silvestres, 75 especies entre reptiles y anfibios y más de 85 de mamíferos silvestres. A pesar de ser uno de los biomas más diversos, productivos y amenazados del planeta, los pastizales templados están escasamente protegidos a nivel mundial.

En 2005, Uruguay empezó a implementar su Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), definiendo áreas donde se ha establecido la intención de conservar la diversidad natural y cultural del país. Entre los ecosistemas prioritarios para el SNAP se encuentran distintos tipos de pastizales nativos, y por ello se están creando áreas protegidas como herramienta para la conservación y uso sostenible de los mismos.

El SNAP está en su fase inicial de construcción. Entre 2008, año en que se incorporan las dos primeras áreas al SNAP y la actualidad, se integraron al Sistema ocho áreas, cubriendo un total de 120 mil hectáreas (menos del 0,4% del territorio continental y marino del país, una cifra muy lejana de la estimada necesaria para cubrir la diversidad de paisajes, ecosistemas y especies de alto interés para la conservación, pero que representa un esfuerzo significativo, si se toma en cuenta el breve período en que se realizó y las particulares condiciones del país en materia de tenencia y uso de la tierra). Por su parte, el 54% de la superficie terrestre de las áreas protegidas corresponden a distintos tipos de pastizales naturales.

---

<sup>1</sup> *Respectivamente, Responsable del Componente Económico Financiero y Coordinador General del Proyecto "Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas" (GEF-PNUD) de la Dirección Nacional de Medio Ambiente – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.*

### **Diez razones para conservar los pastizales naturales (\*)**

1. Conforman uno de los más importantes biomas de praderas templadas a nivel mundial.
2. Ciertas especies sólo sobrevivirán si una porción importante de pastizales es conservada.
3. La ganadería extensiva y natural depende del buen estado de las pasturas naturales.
4. El paisaje de las pampas está asociado a un tipo cultural humano que se formó aquí mismo.
5. Los pastizales bien conservados constituyen una reserva estratégica de suelos.
6. Toneladas de carbono se encuentran “secuestradas” en suelos y raíces, pero son liberadas a la atmósfera cuando los pastizales son reemplazados o deteriorados.
7. Los pastizales siguen disminuyendo de manera alarmante debido al cambio de uso de la tierra.
8. Los pastizales bien manejados son capaces de ofrecer una renta comparable a los cultivos, pero además más estable y previsible.
9. Los pastizales naturales proveen resistencia y capacidad de ajuste al cambio climático global.
10. Los pastizales naturales preservan el agua, purifican el aire y nos ofrecen un paisaje que las personas aprecian y aun pagan por ver.

(\*) Fuente: Alianza del Pastizal.

El término “área protegida” abarca una amplia gama de enfoques de gestión. Según los casos, la producción ganadera sustentable puede ser un objetivo primario de las áreas protegidas de pastizales. Tal es el caso de las áreas clasificadas como Paisaje Protegido (Quebrada de los Cuervos, Laguna de Rocha y Valle del Lunarejo), donde la conservación se integra en los estilos de vida humanos tradicionales y tiene lugar junto al uso sostenible de los recursos.

En este sentido, el sistema tradicional de uso de la tierra y sus recursos naturales (fundamentalmente pastoril extensivo) es en el “Paisaje Protegido” un valor para la conservación, tanto por su compatibilidad con los objetivos de conservación de la biodiversidad, como por los valores culturales asociados. En efecto, esos usos tradicionales han dado lugar a un “paisaje”, entendido como una representación de la obra combinada de la naturaleza y el ser humano, que se destaca, más allá de su belleza escénica, por una serie de manifestaciones del patrimonio cultural

inmaterial que comprende tradiciones y expresiones orales; técnicas artesanales y oficios tradicionales; festividades; conocimientos sobre el uso de los recursos naturales, entre otros. Mantener el sistema pastoril extensivo es fundamental para el mantenimiento de los valores naturales y culturales que definen dichas áreas protegidas.

Teniendo en cuenta que gran parte de estos valores naturales y culturales de interés para el SNAP está en predios privados, protegerlos implica buscar las mejores formas para armonizar el cuidado de esos valores con los intereses de los propietarios. Es así que los productores rurales son actores clave para la implementación de políticas de conservación.

## **2. LOS PASTIZALES Y LA GANADERÍA EN LOS PLANES DE MANEJO**

Los planes de manejo establecen las pautas de uso y de gestión de las áreas y en ellos, el manejo de los pastizales y las prácticas ganaderas constituyen aspectos centrales.

En el Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos (Treinta y Tres) los pastizales constituyen uno de los objetos focales de conservación; representan el 50% de la superficie, contienen el mayor número de especies prioritarias para el SNAP en relación a otras unidades ambientales y se presentan en una alta proporción en tierras fiscales, lo que implica una oportunidad de manejo única dada la presión existente sobre los mismos en la mayor parte del territorio nacional. El Plan de Manejo del área establece como objetivos de mediano y largo plazo que el pastizal se encuentre libre de especies exóticas invasoras, que el número y cobertura de especies vegetales y animales de los diferentes tipos de pastizal prioritarias para el SNAP se mantenga al menos igual al actual y que el 100% de la superficie de pastizal asignada para producción ganadera cuente con sistemas productivos ganaderos rentables compatibles con los objetivos de conservación, no encontrándose erosión por sobrepastoreo o por quemas ni intervenciones con exóticas como reemplazo. Actualmente se está elaborando el Programa de Manejo de Pastizales con el objetivo de promover un manejo adecuado de los mismos, en el marco del Plan de Manejo del Paisaje Protegido. El trabajo implica, entre otras cosas, elaborar una serie de recomendaciones de conservación y manejo de pastizales e identificar y elaborar una propuesta de incentivos que promuevan una conducta de los productores de acuerdo a los objetivos de conservación y producción del área.

En Parque Nacional Esteros de Farrapos, un área estatal donde un conjunto de productores vecinos tienen ganado en pastoreo, el desarrollo de buenas prácticas ganaderas requiere de un reglamento para el uso ganadero en el área protegida que incluya límites de carga (unidades ganaderas por estación) y límite de unidades ganaderas por productor. El ajuste de la capacidad de carga se realiza

en función de la caracterización fitosociológica y funcional de las comunidades vegetales asociadas con la actividad ganadera del área y cartografía de las mismas. El plan de manejo prevé modelar la respuesta ecosistémica frente a un gradiente de intensidades de pastoreo, en términos agronómico-productivos y en términos ecológicos.

En el Paisaje Protegido Laguna de Rocha, el proyecto de ingreso estuvo acompañado de un documento de acuerdo de productores sobre los criterios a considerar para la regulación de la producción en el área. Actualmente, en el marco de la elaboración del plan de manejo, dichos acuerdos constituyen el punto de partida para el programa de uso ganadero y conservación de los pastizales. Durante 2011 se elaboró de forma participativa una guía para la conservación y uso ganadero de los pastizales que hoy constituye una referencia de trabajo en el área y también en un territorio más amplio que abarca el conjunto de la cuenca.

En el Paisaje Protegido Valle del Lunarejo y su entorno (Rivera y Tacuarembó) se trabajó durante todo 2012 en elaborar de forma participativa una guía de conservación de pastizales y uso ganadero adaptada a las condiciones de la zona. El intercambio con la Laguna de Rocha permitió profundizar a partir de esa primera experiencia. Estos elementos, junto con aportes que consideran los efectos del cambio climático y la variabilidad, son la base para el plan de manejo del Lunarejo, hoy en elaboración.

### **Planes de manejo de las áreas protegidas**

El plan de manejo establece las pautas de uso y gestión de un área protegida. Es un documento que refleja diferentes productos de un proceso de planificación estratégica, incluyendo sus valores de conservación, la visión que guiará la gestión del área, la forma de organización para la toma de decisiones, sus objetivos y estrategias. Actualmente se cuenta con un Plan de Manejo oficialmente aprobado para el Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos y se espera que en el curso de 2013 cuenten con esta herramienta el Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, el Paisaje Protegido Laguna de Rocha, el Parque Nacional Cabo Polonio y el Paisaje Protegido Valle del Lunarejo.

En un Sistema donde el 54% de la superficie terrestre corresponde a pastizales bajo uso ganadero pastoril, los productores ganaderos son actores clave.

Para avanzar en la gestión de un Sistema de estas características, resulta fundamental actuar sobre cuatro ejes principales: a) la sensibilización de los productores sobre su papel en el cuidado de estos recursos, promoviendo formas

de producción compatibles con la conservación; b) la investigación e innovación en prácticas productivas compatibles con la conservación de la biodiversidad; c) el diseño e implementación de incentivos a la conservación; y d) la búsqueda de modalidades de gestión con alta participación y compromiso.

Para atender el primer eje, el SNAP ha promovido y financiado la participación de productores ganaderos de las áreas protegidas y su entorno en encuentros nacionales y regionales, entre otros:

- III Encuentro de Ganaderos de Pastizales Naturales del Cono Sur de Sudamérica. 9 -11 de octubre de 2009. Asunción del Paraguay, Paraguay.
- IV Encuentro de Ganaderos de Pastizales Naturales del Cono Sur de Sudamérica. 14 -16 de octubre de 2010. La Paloma, Rocha, Uruguay.
- V Encuentro de Ganaderos de Pastizales Naturales del Cono Sur de Sudamérica. 27-29 de octubre de 2011. Lavras do Sul, Río Grande do Sul, Brasil.
- VI Encuentro de Ganaderos de Pastizales Naturales del Cono Sur de Sudamérica "Pastizales saludables, futuro sustentable". 24-27 de octubre de 2012. Cayastá, Santa Fé, Argentina.

La dimensión regional, incluyendo territorios de los países vecinos que comparten el "bioma pampa" constituye una oportunidad de alto valor para avanzar en políticas de conservación más efectivas.



El 30 de noviembre de 2012 se realizó en el Paisaje Protegido Valle del Lunarejo el primer encuentro de ganaderos de áreas protegidas en el que participaron productores de varias áreas protegidas del SNAP y distintas instituciones vinculadas.



#### 4. INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y ÁREAS PROTEGIDAS

En materia de investigación, el país asiste en los últimos años a un todavía incipiente desarrollo de nuevos conocimientos para el uso de los pastizales naturales.

Investigación y resultados empíricos recientes muestran que los niveles y estabilidad de la productividad ganadera sobre campo natural se asocian a sistemas más cuidadosos de los pastizales. La evidencia muestra oportunidades para mejorar la productividad y resiliencia de los sistemas productivos con base en pasturas naturales mejor conservadas<sup>2</sup>. Si bien estos sistemas se basan en criterios de carácter general, su implementación requiere un conocimiento mucho más “afinado” de la dinámica de las pasturas y una gestión de los predios muy atenta a la dinámica de sistemas complejos<sup>3</sup>.

Estos sistemas representan una oportunidad frente a mercados que valoran productos de origen “natural” así como para encarar fenómenos derivados del cambio climático y la variabilidad.

Esto podría constituir un cambio en la trayectoria predominante de la investigación agronómica en ganadería, desde un enfoque dominado por la incorporación de insumos “externos” a los ecosistemas –fertilizantes, especies forrajeras exóticas- a uno donde se privilegia el cuidado y aprovechamiento del potencial de las pasturas naturales<sup>4</sup>.

Las áreas protegidas pueden jugar un papel fundamental en esta trayectoria. Al tratarse de espacios donde se concentran esfuerzos para una gestión especialmente cuidadosa de la biodiversidad, abren la posibilidad de experimentar nuevas formas de investigación y comunicación con la participación de productores, técnicos e investigadores. Vale decir, constituir laboratorios para desarrollar y probar innovaciones cuya trascendencia va más allá de los límites de las áreas.

#### 5. ALIANZA DEL PASTIZAL: INCENTIVOS OFICIALES A LA CONSERVACIÓN

El Proyecto de Incentivos Oficiales a la Conservación de los Pastizales Naturales de Cono Sur es una iniciativa conjunta de los gobiernos de la región y la Alianza

---

<sup>2</sup> Nabinger, C., Carvalho, P., Pinto, E., Mezzalana, J., Brambilla, D., Boggiano, P. 2011. *Servicios ecosistémicos de las praderas naturales. ¿Es posible mejorarlas con más productividad? Asociación Latinoamericana de Producción Animal. Vol. 19, N° 3-4:27-34.*

<sup>3</sup> Briske, D.D. et al. 2011. *Origin, Persistence, and Resolution of the Rotational Grazing Debate: Integrating Human Dimensions Into Rangeland Research Rangeland Ecol Manage 64:325–334.*

<sup>4</sup> Scarlato, S. 2012. *La ganadería y el campo nativo. Viejos problemas y nuevos desafíos. Suma Sarnaqña. Año 1, N° 1:21-25.*

de Pastizal, que cuenta con ayuda del BID. Su objetivo es contribuir a la conservación de los pastizales naturales, su biodiversidad y los servicios ecosistémicos que benefician a la sociedad en su conjunto, a través de un sistema de incentivos a los productores rurales que realizan un manejo conservacionista de sus predios. Forman parte de esta iniciativa los gobiernos del Estado de Río Grande do Sul, las provincias argentinas de Santa Fé, Entre Ríos y Formosa y los gobiernos de Uruguay y Paraguay junto a organizaciones sociales de los cuatro países. El proyecto prevé desarrollar un Índice de Contribución a la Conservación de los Pastizales Naturales (ICP), una selección de las mejores herramientas de incentivos y una revisión de capacidades administrativas para su aplicación.

Las áreas protegidas integran la lista de potenciales sitios piloto para testear los avances y aplicar el índice y las herramientas de promoción de buenas prácticas; la disponibilidad de información sistematizada, un grupo de productores sensibles a estos temas y el marco institucional en el que desarrollan su actividad son argumentos en este sentido.

## **6. ENSAYANDO FORMAS NOVEDOSAS DE GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS**

A diferencia de otros países de la región, donde la mayor parte de las áreas protegidas cubren zonas montañosas, desiertos, glaciares, selvas en alta proporción de propiedad estatal, proteger paisajes, biodiversidad y cultura rural en el Uruguay significa trabajar en territorios bajo sistemas productivos en propiedad privada.

Esto plantea un desafío de especial significación para nuestra sociedad. La protección de estos valores sólo es posible con una directa y comprometida participación de los propietarios, productores, trabajadores y pobladores del campo uruguayo.

¿Cómo implementar formas de gestión de las áreas protegidas en este contexto? El marco normativo uruguayo prevé mecanismos que contribuyen a abordar este desafío. Entre otros, la constitución de espacios consultivos integrados por representantes del sector privado, tanto a nivel global del Sistema (la Comisión Nacional Asesora) como a nivel de las áreas protegidas (las Comisiones Asesoras Específicas). También la posibilidad de establecer formas de gestión con directa participación de los actores privados en la gestión de las áreas.

Con el apoyo de la cooperación francesa, en los últimos tres años, el SNAP ha venido experimentando en dos sitios piloto del país, modalidades de gestión inspiradas en el enfoque de los Parques Naturales Regionales franceses. Estas modalidades se basan en la construcción de acuerdos voluntarios entre actores de

un territorio, para promover la valorización del patrimonio natural y cultural y el desarrollo sostenible. Una de las experiencias toma como punto de partida el Paisaje Protegido Laguna de Rocha y se proyecta hacia el conjunto de su cuenca; otra se desarrolla en las “Quebradas del Norte”, con el Paisaje Protegido Valle del Lunarejo como núcleo. Estas modalidades de gestión apuestan al fortalecimiento de la capacidad de iniciativa de los actores locales y a la interinstitucionalidad.

## **7. EPÍLOGO. CUANDO CONSERVAR PERMITE PRODUCIR MÁS**

La innovación tecnológica y organizacional abre oportunidades de enorme potencial para mejorar los resultados productivos y económicos de las empresas ganaderas, junto con la protección de uno de los ecosistemas naturales más valiosos de nuestro país y de una de las modalidades productivas más significativas de nuestra cultura rural. Resulta un caso de excepcionales condiciones para promover transformaciones de carácter “ganar – ganar” en las dimensiones productivas, sociales y ambientales del desarrollo. Las áreas protegidas, junto con otros instrumentos de políticas públicas, pueden constituir un pilar fundamental de estas transformaciones.