

LAS ESPECIES INVASORAS, UN RETO JURÍDICO EN CANARIAS

ANTONIO MACHADO

Biólogo consultor en Conservación de la Naturaleza
c/ Chopin 1, 38208 La Laguna, Tenerife, Islas Canarias
antonio.machado@telefonica.net

1. Introducción

Las islas oceánicas son conocidas por la facilidad con que las especies no nativas se introducen y asientan en su territorio, fenómeno que está directamente vinculado a la simpleza estructural de los ecosistemas naturales insulares (mayor fragilidad que los continentales). Además de la desnaturalización de la fauna y flora que ello supone, muchas de estas especies exóticas devienen invasoras, perjudicando directamente a las especies nativas, que en una alta proporción suelen ser endémicas. Tales son las circunstancias, por ejemplo, en Canarias.

La alta concentración de biodiversidad en un archipiélago como Canarias, ciertamente limitado, se ve amenazada continuamente por la reducción del espacio vital imprescindible para su pervivencia, fruto de la lógica ocupación del territorio por las infraestructuras necesarias – aunque, a menudo, excesivas– para el desarrollo económico y habitación humana. No en vano se han arbitrado ya importantes medidas y Canarias cuenta con más del 40% de su territorio protegido. Con todo, la mayor agresión a la biodiversidad nativa proviene de la irrupción en el medio natural de las especies exóticas que desplazan o destruyen directamente a las nativas. Así, por ejemplo, en la flora silvestre de la Península, apenas un 2% puede corresponder a especies exóticas introducidas, mientras que en Canarias, probablemente ya se haya superado el 50%.

Por otra parte, las islas Canarias pertenecen políticamente a la Unión Europea, pero biológicamente a una subregión archipelágica diferenciada, la Macaronesia (incluye además Azores y Madeira), por lo que las especies procedentes de países comunitarios –incluida la península ibérica– son especies exóticas a la biota canaria, muchas potencialmente invasoras. Ambas circunstancias demandan, pues, un régimen de protección diferenciado más severo y especial en la medida que ha de contemplar barreras biológicas internas en la UE.

Hasta la fecha, Canarias cuenta con una importante legislación sobre prevención de impacto ambiental y sobre áreas protegidas, pero no así en relación a la vida silvestre, que sigue siendo su asignatura pendiente en materia de Conservación. A falta de normativa específica y desarrollada, se ha venido supliendo el vacío con la Ley 4/1989 básica de Conservación, la Ley 21/2003 de núcleos zoológicos, así como la normativa zoo y fitosanitaria, pero son tantas las lagunas, sobre todo en cuestión de especies exóticas, que apenas puede considerarse su aplicación efectiva. La biota insular sigue expuesta al riesgo de invasión biológica; riesgo, que se ha intensificado

sobremanera con el creciente trasiego de todo tipo de mercancías vinculado al modelo de desarrollo terciario que impera en Canarias. El mismo fenómeno turístico que conjura la economía y bienestar social en todo el archipiélago, depende en gran medida de la “salud” ecológica del entorno, del buen funcionamiento de los llamados servicios ambientales de la naturaleza (renovación, depuración, etc.), así como de la identidad diferenciada del paisaje. Y todo ello se soporta en la biodiversidad

Para suplir esta importante deficiencia en legislación, en 2004 el Gobierno de Canarias presentó ante el Parlamento Canario un proyecto de Ley de la Biodiversidad Canaria, en el que, entre otros muchos aspectos, se desarrolla un régimen específico para prevenir y controlar las especies introducidas, con particular atención a las invasoras. Dicha iniciativa decayó en 2007 al agotarse la legislatura sin llegar prácticamente a debatirse el texto. La razón argumentada fue que al estar en preparación una ley orgánica sobre biodiversidad por parte del Estado, era preferible esperar a conocer su contenido. El caso es que la nueva Ley 16/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se demoró mucho, y fue finalmente promulgada el 13 de Diciembre de 2007, una vez agotada la legislatura canaria..

Es poco lo que incluye la nueva normativa básica en el único artículo que dedica a las especies invasoras (artículo 61). No va más allá de algunas prohibiciones genéricas para las especies inscritas en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, y de contemplar el desarrollo de estrategias que contengan directrices de carácter orientativo, eso si, con particular atención a la biodiversidad insular. El resto lo deja en manos de las Comunidades Autónomas, que podrán establecer catálogos para sus respectivos ámbitos territoriales y determinar prohibiciones y actuaciones suplementarias que consideren necesarias para la erradicación de las especies exóticas (curiosamente, no se menciona el control).

Es oportuno destacar que un régimen jurídico para la prevención y control de especies exóticas invasoras no se puede plantear de modo independiente y aislado del contexto jurídico en el que se enmarca. El intentarlo de modo independiente sería como construir una pirámide al revés, pivotando toda una estructura (sanciones, etc.) sobre la problemática de las especies invasoras. Lo lógico es construir un armazón jurídico para la gestión y preservación de la biodiversidad y engarzar dentro de él las medidas específicas que atañen a las invasoras. Solo así tendrá perspectivas de futuro y sin necesidad de violentar el sistema jurídico general. Dicho de otro modo: no se puede abordar la normativa necesaria para las invasoras fuera del contexto normativo que regule la vida silvestre (o biodiversidad), y si éste fuera inexistente, habría que empezar por desarrollarlo. En este sentido, la nueva Ley del patrimonio y de la Biodiversidad, siendo básica, aunque no suficiente, constituye un marco adecuado para acoger una normativa específica de invasoras.

En este contexto, puede resultar de interés general, y para las CCAA en concreto, dar a conocer el texto de la propuesta canaria por ser un ejemplo del tipo de medidas e instrumentos necesarios para arbitrar un régimen efectivo con el que combatir el problema derivado de las especies exóticas y de las que devienen invasoras.

2. Sobre el régimen de prevención de entrada de especies exóticas

España y otros estados miembros de la Unión Europea, aplican en las importaciones de especies animales y vegetales a que ha dado lugar el artículo 4.6.d. del

Reglamento comunitario 338/97 *relativo a la protección de especies de la fauna y la flora silvestres mediante el control de su comercio*, y por el cual se pueden fijar limitaciones para la introducción en la Comunidad “*de especímenes vivos de especies con respecto a los cuales se haya comprobado que su introducción en el medio ambiente natural de la Comunidad constituye una amenaza ecológica para las especies de la fauna y flora silvestres autóctonas de la comunidad*”.

Este mismo principio de prevención es el que se aplica en Canarias, pero no sólo en relación con especies procedentes del exterior de la Comunidad, sino dentro de la propia Comunidad, pues la naturaleza del archipiélago no tiene prácticamente nada que ver con la del resto del territorio comunitario. Por ello se prohíbe genéricamente la entrada de especies exóticas de cualquier procedencia a las islas, para luego abrir la “puerta” a las que no suponen mayor riesgo, o evaluar convenientemente los casos que planteen dudas.

Este planteamiento puede suponer contratiempos al libre comercio de mercancías, pues, sin incidir en la regulación del comercio en sí mismo, si le afecta en la medida de que se trate de organismos vivos exóticos que impliquen un riesgo para la integridad de la biodiversidad de Canarias. Estos riesgos son ciertos, destacados y diferentes respecto de los que asumen otras regiones comunitarias no insulares, y están vinculados al origen oceánico del archipiélago, a la singularidad de su biota nativa (preñada de endemismos) y a la peculiar fragilidad de sus ecosistemas.

De poco sirve arbitrar medidas de protección y restauración de los hábitats naturales y las especies nativas si, quizás, la principal amenaza que se cierne sobre ellos, que son las especies exóticas que proceden del exterior, queda totalmente desatendida. La razón asiste a la Comunidad Autónoma que debe proteger su patrimonio natural, pero es fácil anticipar alguna reticencia por parte comunitaria o de los sectores comerciales. Pese a ello, las prioridades quedan claras y la preservación de la biodiversidad de Canarias, la salud del medio ambiente insular y, en última instancia, la calidad de vida de la sociedad canaria no pueden quedar supeditadas a los intereses del comercio.

En el capítulo séptimo del proyecto de ley se desarrolla el régimen preventivo largamente necesitado para la protección de los frágiles ecosistemas insulares frente a la introducción de especies exóticas. Sin menoscabo de las medidas zoo y fitosanitarias, las islas se cierran a la entrada de organismos exóticos, y se abren a aquéllos que se estima que no causarán perjuicio. Tratándose de plantas ornamentales, se habilita un mecanismo rápido adecuado a la dinámica del propio mercado de estos productos. Igualmente se establecen medidas para erradicar o controlar las especies declaradas como perniciosas ya establecidas, y que mejor sería que no existieran para nada en las islas Canarias.

El nuevo régimen arbitrado se aplica a aquellas especies incluidas en la Lista de especies perniciosas. En esta lista se contemplan tres tipos de especies a las que se aplicarán regímenes diferenciados. Las especies plaga, cuyo listado fue facilitado por técnicos del Instituto de Investigaciones Agrarias (plagas agrícolas) y especialistas universitarios (plagas domésticas y forestales); las especies exóticas invasoras, que son las que más nos interesan, y cuyo expediente de inclusión en el listado es promovido por el Servicio de Biodiversidad de la Viceconsejería de Medio Ambiente; y finalmente, las especies potencialmente perniciosas, cuyo listado fue elaborado en conjunto por los mismos especialistas antes mencionados, además de las especies que se fueron tomadas

de listas internacionales (UICN, FAO) que recogen este tipo de casos. Lógicamente, existe un mecanismo para actualizar los correspondientes anexos.

3. El Anteproyecto de Ley de Biodiversidad de Canarias

Capítulo 7. DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LAS ESPECIES EXÓTICAS

Artículo 34. Disposiciones generales

1. *Los principios que guiarán las actuaciones de las Administraciones públicas en relación con las poblaciones y especies exóticas serán la prevención de las introducciones, la rápida detección y respuesta ante las invasiones incipientes, la investigación de sus efectos, el control de las poblaciones y especies exóticas establecidas, la restauración de los hábitats naturales dañados, y la información, educación y sensibilización pública.*

2. *Los métodos empleados para el control de poblaciones y especies exóticas serán lo más específicos posible, seguros para el medio ambiente, el ser humano, la agricultura, la ganadería, además de ser social, cultural y éticamente aceptables.*

Artículo 35. La Lista Oficial de Especies Perniciosas

1. *Se crea la Lista Oficial de Especies Perniciosas como un registro público de carácter administrativo gestionado por la Consejería competente para la conservación de la naturaleza, en el que se incluirán las especies, subespecies u otro tipo de poblaciones singulares exóticas en el ámbito insular o archipelágico que se consideren real o potencialmente perniciosas y cuya desaparición o ausencia del Archipiélago sería positiva para la integridad de la biodiversidad nativa, de los cultivos y bienes materiales y de la seguridad de los animales y las personas. A estos efectos, se contemplan tres categorías:*

a) *«plaga»: son aquellas que en toda ocasión son consideradas perjudiciales para las poblaciones o especies nativas, los cultivos agrícolas o forestales, la jardinería, o las que por su biología dañan siempre alimentos almacenados o bienes materiales.*

b) *«exóticas invasoras»: son aquéllas de comportamiento expansivo que se internan en el medio natural y perjudican directamente a las poblaciones o especies silvestres nativas u ocupan o transforman el hábitat de éstas.*

c) *«potencialmente perniciosas»: son aquéllas de las que existe experiencia o información como para presumir que de escaparse al medio natural, encajarían en alguna de las categorías anteriores, o supondrían un riesgo para la integridad física de las poblaciones o especies silvestres nativas, o las personas.*

2. *La inclusión o exclusión de una población o especie en la lista podrá ser promovida a instancia de cualquiera de las Administraciones públicas canarias y persona física o jurídica, siempre que aporte la información técnica o científica que lo avale, y será aprobada por la Consejería competente en materia de conservación de la naturaleza, previo informe de la Comisión de Protección de la Naturaleza.*

Artículo 36. De la tenencia, exhibición, uso y comercio interior

1. *Sin perjuicio de los regímenes de bioseguridad y de prevención zoo- y fitosanitarias, y a fin de proteger la integridad de la biodiversidad nativa de las islas, queda prohibida en Canarias la tenencia, exhibición, uso y comercio interior de poblaciones y especies incluidas en la Lista Oficial de Especies Perniciosas.*

2. *Dicha prohibición podrá ser levantada, puntual o genéricamente mediante autorización de la Consejería competente en materia de conservación de la naturaleza previa comunicación*

CONFERENCIA EUROPEA SOBRE ESPECIES EXÓTICAS
Fundación Biodiversidad – Madrid 15-16 Enero 2008

a la Comisión de Protección de la Naturaleza, en supuestos que no entrañen mayor riesgo y con ocasión, en su caso, de:

- a) uso agrícola, ganadero y pesquero,*
 - b) lucha biológica,*
 - c) exhibición con fines educativos o comerciales,*
 - d) estudios e investigación científica,*
 - e) comercio autorizado de animales en tránsito hacia otros destinos.*
2. *Las autorizaciones a que hace referencia el apartado anterior deberán contemplar los condicionantes oportunos para limitar el riesgo de su eventual asilvestramiento, así como el deber de asumir la captura, y en su caso, los daños ocasionados a terceros, de los ejemplares eventualmente escapados. Los Cabildos insulares deberán, subsidiariamente, proceder a la captura de los ejemplares escapados, a costa del obligado.*
3. *El Gobierno de Canarias reglamentará las condiciones y los criterios para la tenencia, exhibición, uso y comercio interior de poblaciones y especies exóticas, pudiendo establecer asimismo marcas y métodos de identificación.*
4. *La detección de poblaciones y especies exóticas perniciosas no autorizadas –en cualquiera de sus estados de desarrollo-, faculta a los Cabildos insulares para el decomiso y confinamiento de ejemplares en un establecimiento adecuado, o a su eutanasia en caso de no poder regularizarse la situación, todo ello sin perjuicio de las sanciones que puedan arbitrarse.*

Artículo 37. De la detección y rápida respuesta

1. *La detección de una nueva población o especie exótica por las Administraciones Públicas deberá ser comunicada a la Consejería competente para la conservación de la naturaleza, a efectos de su inscripción, si procede, en la Lista Oficial de Especies Perniciosas de Canarias.*
2. *Los Cabildos insulares deberán proceder a la inmediata erradicación de las poblaciones y especies exóticas que se detecten en el medio, particularmente si están listadas como “exóticas invasoras” o “potencialmente perniciosas”.*
3. *En el caso de los animales exóticos presumiblemente escapados de cautividad y que pudieran asilvestrarse, causar perjuicio a los cultivos agrícolas, la ganadería o la seguridad de las personas, los Cabildos insulares deberán proceder a su captura, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36.3 y en concordancia con lo previsto en la normativa sobre protección de los animales domésticos.*

Artículo 38. De los Planes de Control de Especies Exóticas Invasoras

1. *Las medidas de protección general de las especies silvestres establecidas en el artículo 16 no serán de aplicación para las especies registradas como perniciosas, sin perjuicio de que los métodos empleados para su eventual control o erradicación cumplan con las disposiciones de seguridad de caza, tenencia de armas, tratamientos fitosanitarios, o el que le corresponda según sea el caso.*
2. *Los Cabildos Insulares podrán elaborar Planes de Control de Especies Exóticas Invasoras orientados al confinamiento, contención o erradicación de las poblaciones o especies listadas en tal categoría a fin de aislar, paliar o suprimir su impacto ecológico. El alcance y contenido de éstos se ajustará a lo dispuesto en el artículo 26.*
3. *La aprobación de los Planes de Control corresponderá a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias previo informe de la Comisión de Protección de la Naturaleza de Canarias.*
4. *La ejecución de los Planes de Control de Especies Exóticas Invasoras corresponderá a*

los Cabildos insulares.

Artículo 39. De la liberación voluntaria de especies exóticas en el medio natural

1. *Se prohíbe la liberación de cualquier animal exótico confinado y la introducción al medio natural de éstos o de ejemplares de especies exóticas de vegetales u otros organismos en cualquiera de sus estados de desarrollo.*
2. *La Consejería competente para la conservación de la naturaleza podrá autorizar, previa la realización de una evaluación detallada de impacto ecológico e informe de la Comisión de Protección de la Naturaleza, la liberación de especies o subespecies exóticas en el medio natural sólo si se puede prever que de ello se obtendrán beneficios claros y bien definidos para el ser humano o las comunidades naturales, y se considera que no existen especies nativas apropiadas para este fin, en cuyo caso el promotor deberá adjuntar a su petición un Plan de Introducción cuyo contenido se ajustará a lo dispuesto en el artículo 33.*

En el artículo 26 se desarrolla el alcance y contenido de los planes de recuperación y conservación, que igualmente han de guiar a los planes de introducción de especies. En este sentido, se trata de una ley bastante reglamentada.

Artículo 260. Alcance y contenido de los Planes

1. *Los Planes previstos en el artículo 32 podrán referirse a más de una especie cuando las circunstancias de amenaza y actuaciones previstas sean concurrentes.*
2. *Sin perjuicio de lo que se disponga reglamentariamente, estos planes tendrán como mínimo el siguiente contenido, complementado, en su caso, en anexos:*
 - a) *Antecedentes, finalidad, ámbito de actuación y alcance del Plan, y las limitaciones que han condicionado su elaboración.*
 - b) *Exposición sucinta de las características biológicas de la especie, hábitat y su ecología.*
 - c) *Análisis y evaluación de la situación actual de las poblaciones y los factores que concurren sobre ella, así como la previsión de su evolución en ausencia de medidas concretas, y la actitud social al respecto.*
 - d) *Definición del objetivo del plan y desglose en objetivos operativos, según sea el caso.*
 - e) *Programa de actuaciones por ámbitos, segregadas en esenciales y complementarias, con la delimitación, si es el caso, de los hábitats críticos.*
 - f) *Responsables, otros actores, calendario de actuaciones y coordinación necesaria.*
 - g) *Evaluación de costes por fases temporales y, en su caso, compensaciones.*
 - h) *Parámetros que han de permitir la evaluación de los logros del Plan y conveniencia de revisión o conclusión.*

4. Las especies exóticas invasoras y potencialmente perniciosas

El borrador de Anteproyecto de Ley llevaba incorporado un anexo con varios listados, entre los que se incluía la lista de especies exóticas invasoras y la lista de especies potencialmente peligrosas. Estas y las demás listas (especies protegidas, etc.) no fueron incluidas definitivamente en el Proyecto de Ley, pero las adjuntamos aquí por considerarlas ilustrativas y de interés general.

CONFERENCIA EUROPEA SOBRE ESPECIES EXÓTICAS
Fundación Biodiversidad – Madrid 15-16 Enero 2008

ESPECIES EXOTICAS INVASORAS

Especies exóticas de comportamiento expansivo que se internan en el medio natural y perjudican directamente a las especies silvestres nativas u ocupan o transforman el hábitat de éstas.

ALGAS

Caulerpa taxofilia

caulerpa asesina

PLANTAS

Ageratina adenophora

flor de espuma

Ageratina riparia

haragán de sombra

Anredera cordifolia

enredadera de escobilla

Cytisus scoparius

retama negra

Erigeron karvinskianus

margarita de agua

Escholzia californica

amapola de California

Ipomoea pes-caprae

churristate de playa

Nicotiana glauca

tabaco moro

Opuntia dillenii

tunera india

Pennisetum clandestinum

césped de kikuyo

Pennisetum setaceum

rabo de gato

Senecio mikanioides

botón de oro

Stipa neesiana

flechilla

Tradescantia fluminensis

oreja de gato

Ulex europaeus

tojo

Wigandia caracasana

tabaquero

INVERTEBRADOS

Centruroides centruroides

escorpión negro

Lehmania valentiana

babosa común

Linepithema humile

hormiga argentina

Ommatoiulus moreleti

milpiés de humedad

Periplaneta americana

cucaracha americana

Periplaneta australasiae

cucaracha australiana

Porcelionides sexfasciatus

cochinilla de la humedad

Reticulitermes ferrugineus

termita roja

VERTEBRADOS

Acridotheres tristis

miná común

Ammotragus lervia

arrui

Atlantoxerus getulus

ardilla moruna

Mus domesticus

ratón común

Ovis orientalis

muflón

Procambarus clarkii

cangrejo de río americano

Rattus norvegicus

rata gris

Rattus rattus

rata negra

Suncus etruscus

musarañita

ESPECIES POTENCIALMENTE PERNICIOSAS

CONFERENCIA EUROPEA SOBRE ESPECIES EXÓTICAS
Fundación Biodiversidad – Madrid 15-16 Enero 2008

Especies de las que existe experiencia o información como para presumir que de llegar a las islas o escaparse al medio natural, encajarían en alguna de las categorías anteriores, o supondrían un riesgo para la integridad física de los animales o las personas.

PLANTAS

<i>Abutilon grandifolium</i>	arce florido
<i>Acacia cyanophylla</i>	acacia azul
<i>Agave americana</i>	pitiera común
<i>Albizia distachya</i>	albisia
<i>Arundo donax</i>	caña común
<i>Caesalpinia gilliesii</i>	allfiletero
<i>Carpobrotus edulis</i>	hierba de cuchillo
<i>Centranthus ruber</i>	milamores
<i>Chasmanthe aethiopica</i>	espadana
<i>Leucaena leucocephala</i>	mimosa de Santa Elena
<i>Myoporum serratum</i>	mióporo
<i>Opuntia ficus-indica</i>	tunera de cochinilla
<i>Parkinsonia aculeata</i>	paloverde
<i>Pelargonium capitatum</i>	malvarrosa
<i>Pennisetum villosum</i>	hierba elefante
<i>Rubus ellipticus</i>	zarza amarilla del Himalaya

ANIMALES

<i>Achatina fulica</i>	caracol africano gigante
<i>Bufo marinus</i>	sapo marino
<i>Cacyreus marshalli</i>	taladro del geranio
<i>Lasius neglectus</i>	hormiga de asia menor
<i>Leptinotarsa decemlineata</i>	escarabajo de la patata
<i>Phasmidae</i>	insectos palo
<i>Pomacea canaliculata</i>	caracol dorado del manzano
<i>Pycnonotus cafer</i>	bulbul de vientre rojo
<i>Psittacula krameri</i>	cotorra de Kramer
<i>Rana catesbeiana</i>	rana toro
<i>Rhynchophorus ferrugineus</i>	picudo rojo de las palmeras
<i>Sciuridae</i>	ardillas
<i>Scorpiones</i>	escorpiones
<i>Solenopsis invicta</i>	hormiga de fuego
<i>Sturnus vulgaris</i>	estornino pinto
<i>Viperidae</i>	vívoras
<i>Vulpes vulpes</i>	zorro rojo
<i>Wasmania auropunctata</i>	hormiga de fuego menor