

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010»

[COM(2010) 4 final]

(2011/C 48/26)

Ponente: **Lutz RIBBE**

El 19 de enero de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010»

COM(2010) 4 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de julio de 2010.

En su 465º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2010 (sesión del 15 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor, 11 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité habría deseado que no se hubiese tenido que escribir una Comunicación con este contenido, sino que los responsables políticos hubiesen cumplido la promesa que formularon en 2001 de detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010 y velar por la restauración de los hábitats perdidos. Pero tal objetivo no se ha alcanzado.

1.2 Existen, a juicio del CESE, dos déficits importantes. Por una parte, la conservación de la biodiversidad no ha ocupado hasta el momento el centro del quehacer político y, por otra, cabe observar que, aunque la sociedad tiene una actitud de principio positiva frente a la conservación de la naturaleza, sigue existiendo al mismo tiempo un desconocimiento muy grande con respecto a las cuestiones medioambientales. Ambos déficits guardan relación mutua y deben resolverse mediante la «nueva visión en materia de biodiversidad».

1.3 Cabe preguntarse si los modos de expresarse elegidos por la política especializada y las organizaciones son comprensibles para las personas. «Biodiversidad», «especies» o «servicios ecosistémicos» son nociones que sólo ejercen un influjo y una fascinación directamente en pocas personas.

1.4 El CESE apoya los ambiciosos objetivos formulados en la opción 4 de la Comunicación de la Comisión, que fueron aprobados también por el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y por el Consejo Europeo. Deberán realizarse muchos más esfuerzos para tener éxito en el futuro y deberá determinarse de antemano qué medios financieros y qué cambios políticos son necesarios ⁽¹⁾.

1.5 El CESE, por tanto, exhorta a la Comisión y al Consejo Europeo a que, en lugar de fijar nuevos plazos a antiguos objetivos, elabore por fin para todos los servicios de la Comisión un plan de acción vinculante, con plazos claramente fijados y objetivos intermedios, con una dotación financiera suficiente, indicando lo que debería cambiar al nivel de los Estados miembros.

1.6 La conservación de la biodiversidad es un objetivo que no sólo afecta al ámbito de la política medioambiental. Es igualmente a largo plazo una cuestión económica, por lo que también los ministros de Economía y Finanzas deberían preocuparse en mayor medida de este asunto.

1.7 Dado el alarmante desconocimiento de nuestra sociedad sobre cuestiones ecológicas, también se requieren acciones para reforzar la política de educación en lo relativo al entorno natural.

1.8 La reforma presupuestaria y la reorganización de la Política Agraria y Pesquera Común y de los Fondos Estructurales, así como de otros ámbitos políticos importantes, serán una piedra de toque para apreciar la seriedad de la política de la UE a la hora de proteger la biodiversidad.

1.9 Los actuales contenidos de la nueva Estrategia Europa 2020 no responderán a los desafíos de la conservación de la biodiversidad. La «nueva visión en materia de biodiversidad» deberá colmar estas lagunas y, posteriormente, ser parte integrante de dicha estrategia.

⁽¹⁾ DO C 277 de 17.11.2009, p. 62, puntos 1.4 y 1.5.

1.10 El CESE estima particularmente importantes a escala de la UE los ámbitos de acción siguientes:

- cambios en la política agrícola y pesquera;
- protección y desarrollo de la red «Natura 2000»;
- creación y desarrollo de una «infraestructura verde» por medio de una red transeuropea de biodiversidad;
- integración de la biodiversidad en todas las demás políticas de la UE;
- campaña educativa al nivel de la UE.

1.11 Es necesario explorar las vías que permitan volver a interconectar de mejor modo agricultura y conservación de la biodiversidad; en algunos Estados miembros existen iniciativas positivas que deben valorarse y ampliarse masivamente. Es necesario ofrecer a los agricultores incentivos para las prestaciones correspondientes.

1.12 El CESE espera que la UE prepare minuciosamente la Décima Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y contribuya de manera significativa al nuevo Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica más allá de 2010.

2. La Comunicación de la Comisión Europea

2.1 Se hizo necesario escribir en su forma actual la Comunicación de la Comisión, porque la UE no ha cumplido uno de los principales objetivos de política medioambiental del último decenio: en 2001 el Consejo Europeo formuló en Gotemburgo – en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible – el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad en la UE antes de 2010 y, además, velar por la restauración de los hábitats perdidos. No obstante, pese al «Plan de Acción sobre Biodiversidad» adoptado en 2006 y pese a los éxitos indiscutibles en el establecimiento de la red «Natura 2000», no se cumplió tal objetivo.

2.2 La Comunicación de la Comisión objeto del presente dictamen debe entenderse como un primer paso para la realización de ese objetivo. En la Comunicación se describen opciones para el desarrollo de la nueva visión y las nuevas metas después de 2010.

2.3 Se exponen, enfatizan y encarecen en detalle los argumentos en favor de la protección de la biodiversidad. En este contexto se abordan especialmente los costes (pérdidas) económicos que se originarán a escala internacional con la pérdida de la biodiversidad y, a raíz de ella, de los servicios ecosistémicos: en el estudio internacional TEEB (*The Economics of Ecosystems and*

Biodiversity) se calcula que la pérdida anual de servicios ecosistémicos equivale a 50000 millones de euros, y que, para 2050, las pérdidas acumuladas de bienestar supondrán el 7 % del PIB.

2.4 La Comisión indica que la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático son cuestiones a largo plazo. Por ello, la nueva visión ha de concebirse a largo plazo (horizonte 2050), para lo cual sería necesario que a escala de la UE – al igual que a escala internacional – se fijara una meta (intermedia) propia en 2020.

2.5 En relación con la «meta principal para 2020», la Comisión presenta a los políticos responsables cuatro grados de ambición, a saber:

- Opción 1: reducir de forma significativa el ritmo de pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020;
- Opción 2: detener la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020;
- Opción 3: detener la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020 y restaurarlos en la medida de lo posible;
- Opción 4: detener la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020 y restaurarlos en la medida de lo posible, así como intensificar la contribución de la UE para evitar la pérdida de biodiversidad en todo el mundo.

3. Observaciones generales sobre la actual política de la UE en materia de biodiversidad

3.1 Una valoración de la actual política de la UE en materia de biodiversidad es un ejercicio decepcionante.

3.2 Hace aproximadamente diez años se contrajo el compromiso de detener la pérdida de biodiversidad dentro del decenio siguiente y velar por la restauración de los hábitats y ecosistemas.

3.3 Casi cada año los servicios de la Comisión, los comisarios o la Agencia Europea de Medio Ambiente han venido señalando que, además de las medidas adoptadas en su momento, era necesario redoblar los esfuerzos para alcanzar el objetivo fijado; pero tales esfuerzos no se han realizado.

3.4 El pasado año se reconoció – algo que para el CESE no fue inesperado – que no se alcanzaría el objetivo. El CESE había señalado ya en diferentes dictámenes que, a su juicio, las medidas políticas adoptadas eran absolutamente insuficientes⁽²⁾.

⁽²⁾ DO C 195 de 18.8.2006, pp. 88 y 96, DO C 161 de 13.9.2007, p. 53, DO C 97 de 28.4.2007, pp. 6-11, punto 1.3.

3.5 El hecho de que la UE no haya cumplido su objetivo en el ámbito de la biodiversidad no reside en la circunstancia de que no se supiera lo que se debía hacer o que la sociedad civil no estuviese dispuesta a respaldar las acciones necesarias. En sustancia, se trata de que la política concede a los intereses económicos a corto plazo mayor prioridad que a los efectos a largo plazo de los servicios ecosistémicos. En la biodiversidad se pone de manifiesto también que nuestro sistema económico no es sostenible y que está basado en una explotación excesiva de los recursos naturales.

3.6 El CESE, por consiguiente, se congratula de que la Comisión aborde con detenimiento el estudio TEEB y aporte así importantes argumentos para la significación económica de la biodiversidad. El Comité, no obstante, quisiera prevenir en contra del objetivo de poner la prioridad en la cuestión de la valorización económica de la diversidad biológica. En efecto,

— existen muchos motivos importantes para la conservación de la biodiversidad que no pueden ser, o no deberían ser, cuantificados en términos monetarios, como el «derecho propio de la naturaleza», la idea de creación, la importancia cultural de la diversidad o la simple identificación con la naturaleza;

— no se ha de llegar en ningún caso a una situación en la que la necesidad de conservar una determinada especie se haga depender de la estimación de su valor económico.

3.7 El CESE teme, además, que el estudio internacional TEEB pueda correr la misma suerte que el informe Stern en el caso de la protección del clima, cuyas advertencias sobre las consecuencias económicas a largo plazo del cambio climático quedaron también políticamente en agua de borrajas. Es sintomático que hasta ahora los ministros de Finanzas y Economía ni siquiera hayan empezado a examinar el estudio TEEB.

3.8 El CESE estima que, en esta situación, lo que no se puede hacer es reciclar los antiguos objetivos de 2001, es decir, que el objetivo anunciado específicamente para 2010 se traslade ahora a 2020 y se describan nuevas visiones para 2050, por muy importantes que puedan ser las visiones a largo plazo. Lo que, por el contrario, se debe hacer es evaluar las actuales políticas y procedimientos y, por fin, elaborar y aplicar medidas mejores y más eficaces territorialmente. Por tanto, la nueva estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020 no sólo debe comprender metas concretas y cuantificadas y metas intermedias, sino presentar también muy especialmente una programación de aplicación concreta y vinculante y asumir responsabilidades claras. Se deberá velar por una financiación suficiente.

4. Observaciones generales sobre la Comunicación

4.1 El CESE entiende la Comunicación de la Comisión en el sentido de que con ella se iniciará entre los responsables políticos de la UE un nuevo debate que culminará con una señal clara dirigida a la sociedad y la asignación de un claro cometido de trabajo para los servicios competentes. El CESE respalda tal planteamiento.

4.2 El CESE celebra la Resolución del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la UE, de 15 de marzo de 2010, que en lo esencial suscribe la opción 4. Pero previene en contra de que ahora – al igual que en 2001 – se pase al orden del día sin extraer consecuencias reales. En tal caso, en efecto, esta nueva meta correrá la misma suerte que la de 2001.

4.3 El Comité estima que no basta con que se ocupe de esta temática «sólo» el Consejo de Medio Ambiente y pide que se consulte a los demás Consejos de Ministros afectados. En la Comunicación de la Comisión se expresa con gran claridad que, además de la dimensión ecológica y ética, existe también una dimensión económica de la pérdida de biodiversidad. Por ello, el CESE espera que, ante todo, también los ministros de Economía y Finanzas examinen estos problemas y que se haga una estimación de los recursos financieros que deban consignarse en los próximos años en los proyectos presupuestarios, así como de los demás cambios económicos y políticos que deban acompañarlos.

4.4 El CESE lamenta especialmente que, a diferencia de 2001, el Consejo Europeo no haya enviado ninguna señal real. En la nueva Estrategia Europa 2020, que tiene supuestamente por objetivo promover una «Europa verde», no aparecen ni siquiera una vez [*en la versión alemana*] las nociones de «biodiversidad», «hábitats», «protección de la naturaleza» o «protección de las especies», o bien «protección de la diversidad de recursos genéticos». La palabra *Artenvielfalt* («diversidad de especies»/«biodiversidad») aparece sólo dos veces, y ello únicamente en el interior de frases, bajo el tema de *Ressourceneffizienz* («eficacia de los recursos»). En las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2010 no se dedica tampoco un capítulo propio a este tema central. Sólo se corrobora la decisión del Consejo de Medio Ambiente, de 15 de marzo, en el marco de las cuestiones relativas a la lucha contra el cambio climático.

4.5 Es evidente que la importancia de la conservación de la biodiversidad no ocupa aún el centro de la reflexión y actuación políticas. Es ésta una señal nefasta e inaceptable que envía a la opinión pública europea, la cual a su vez tiene considerables carencias, tanto en materia de conocimientos como de acción.

4.6 La «nueva visión» en materia de biodiversidad debe definir con mayor claridad las responsabilidades, por ejemplo: delimitar más claramente la relación entre UE, Estados miembros, regiones y municipios, entre mundo empresarial, organizaciones y sociedad, e igualmente dentro de los servicios de la Comisión.

4.7 El CESE comparte la valoración de la Comisión de que la biodiversidad es un asunto horizontal e intersectorial. Por ello precisamente, la nueva estrategia sobre biodiversidad deberá 1) integrarse obligatoriamente en la Estrategia Europa 2020, 2) ser objeto de debate, ser tomada en serio y ser objeto de atento seguimiento en todos los servicios de la Comisión, también, por ejemplo, por los servicios de Agricultura, Energía y Transportes. Con la aprobación de la Estrategia Europa 2020, incluyendo en ella «una nueva visión en materia de biodiversidad», todos los servicios de la Comisión deberán obligarse a participar en la aplicación. Ello implica igualmente participar en el examen de conformidad con la protección de la naturaleza de sus programas de ayuda y reglamentos y adaptarlos en consecuencia.

4.8 El CESE, por tanto, espera que en otoño de 2010 la Comisión publique una relación detallada en la que se pongan de manifiesto los ámbitos políticos en que existen concretamente los déficits de integración de las metas en materia de biodiversidad que en la Comunicación sólo se abordan de modo sumamente impreciso. En este contexto convendría también examinar por qué razón la estrategia sobre la biodiversidad de 2006, que al fin y al cabo comprendía unas 160 medidas diferentes, no fue suficiente para obtener buenos resultados.

4.9 La nueva visión en materia de biodiversidad que haya de desarrollarse deberá determinar con qué instrumentos y cambios políticos se piensa eliminar los déficits analizados.

4.10 En cierto modo, por tanto, la inminente reforma presupuestaria y la reorganización de la Política Agraria y Pesquera y de los Fondos Estructurales como ámbitos políticos centrales de la UE también se convertirán en piedra de toque de la política de la UE sobre biodiversidad, y ello tanto en relación con la integración, reclamada desde hace años, en otras políticas como con respecto a los fondos necesarios (los gastos de la UE para conservación de la biodiversidad ascienden al 0,1 % del presupuesto. Por otra parte, existen muchos gastos que tienen efectos negativos en la diversidad biológica).

4.11 En este contexto, el CESE señala el papel determinante de la agricultura en la conservación de la biodiversidad. Una gran parte de la biodiversidad se origina en el marco de formas de explotación agrarias, tradicionales, que hoy, sin embargo, han perdido – sobre todo por razones económicas – la base que las sustentaba.

4.12 Por ello, es necesario explorar las vías que permitan volver a interconectar de mejor modo agricultura y conservación de la biodiversidad; en algunos Estados miembros existen iniciativas positivas que deben valorarse y ampliarse masivamente. Es necesario ofrecer a los agricultores incentivos para las prestaciones correspondientes ⁽³⁾.

4.13 La preservación de la biodiversidad marina está adquiriendo una importancia significativa. El nivel de conocimiento de los problemas del medio ambiente marino es insuficiente en la mayoría de los países de la UE, y la presión ejercida sobre los gobiernos y las instituciones responsables en la materia es relativamente débil. Es preciso evaluar la eficacia de los dispositivos actuales de conservación de los recursos marinos y realizar todos los esfuerzos posibles para dar una mayor prioridad a su preservación en los programas educativos y en la gestión económica.

4.14 El CESE espera que la UE prepare minuciosamente la Décima Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y contribuya de manera significativa al nuevo Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica más allá de 2010.

5. Observaciones particulares

5.1 Es del todo evidente que la legislación, reglamentaciones y medidas actuales no bastan para garantizar la diversidad biológica o, dicho de otro modo, la pérdida de biodiversidad no se produce porque se vulnera permanentemente la legislación ac-

tual, sino que ocurre – en gran medida – dentro de ella. Por ello, actuar en favor de la protección del medio ambiente respetando las normativas es a menudo algo más que una desventaja competitiva económica. Por otra parte, aunque la importancia económica de la biodiversidad es cada vez más objeto de debate en los medios especializados, su significación no se acepta o no se reconoce aún realmente. El CESE confía en que la Comisión y el Consejo examinen con gran detenimiento estas cuestiones y se pronuncien sobre el modo de abordarlas. La internalización de los costes externos, reclamada a menudo pero realizada sólo tímidamente, podría ser útil en este contexto.

5.2 En la PAC especialmente, la conservación de la biodiversidad debe desempeñar un papel más importante. Con la reforma de la política agraria después de 2013, los criterios sobre conservación de la biodiversidad deberán ser un componente importante de la PAC, para poder solucionar el conflicto actual entre producción económica y conservación de la naturaleza.

5.3 Convendría seguir perfeccionando con urgencia la idea de «infraestructura verde» mencionada en la Comunicación de la Comisión. Para cumplir los objetivos de la biodiversidad se requiere no sólo un sistema general de espacios protegidos, como el que se desarrolla actualmente con la Red «Natura 2000»; también se necesita un sistema lineal europeo de biotopos conectados o, para seguir utilizando la denominación de la reglamentación europea, una red «Natura» transeuropea. Podrían formar parte de él:

- corredores migratorios de especies animales migratorias terrestres, tales como lobos, lince, osos, gatos monteses, que, por ejemplo, comprendan estructuras lineales para especies silvícolas;
- la conexión de márgenes fluviales y biotopos húmedos en el marco de la transposición de la Directiva marco sobre el agua, algo que sería beneficioso (estructura de espacio abierto) para especies endémicas de humedales y márgenes fluviales, y también;
- linderos de terrenos, franjas limítrofes de campos de labranza, sotos campestres, praderas para especies variadas (tierras bajas, pastizales), avenidas para especies de campo abierto (interconexión con la subvención agraria).

5.4 Una red «Natura TEN» de esta naturaleza serviría para interconectar las zonas de «Natura 2000» y la aplicación de la Directiva marco sobre el agua y sería también parcialmente una respuesta al cambio climático. Brindaría a las especies terrestres la posibilidad de responder al cambio climático con desplazamientos migratorios. Pero al menos la misma importancia tiene el hecho de que una red de esa clase facilita el intercambio de poblaciones hasta entonces aisladas de una especie, lo cual es un fundamento esencial para asegurar la supervivencia.

5.5 Para salvaguardar y seguir desarrollando los espacios «Natura 2000» – la parte actualmente más importante de la política de la UE en materia de biodiversidad –, es necesario que la UE cree por fin una posibilidad suficiente de ayuda para el desarrollo y preservación de los espacios.

⁽³⁾ DO C 354 de 28.12.2010, p. 35.

5.6 Es oportuno que la Comisión señale la distinta distribución de «biodiversidad». Existen regiones en las que aún existe una gran biodiversidad, otras en las que la diversidad se ha reducido masivamente, en especial debido a la intervención humana. Pero de ello no se ha de extraer una conclusión errónea: las medidas políticas, con inclusión de las dotaciones financieras, no han de concentrarse en los puntos llamativos de la biodiversidad. En las regiones con escasa biodiversidad, y precisamente en ellas, se requieren también instrumentos políticos ampliamente diversificados para conservar o recuperar los servicios ecosistémicos. Por otra parte, los Estados miembros que aún disponen de un nivel (o potencial) elevado de protección, no han de ser «castigados», sino que deberían ser recompensados.

5.7 La conservación de la biodiversidad no debe adoptar únicamente un enfoque general. La nueva «meta» de la UE en materia de biodiversidad debería destacar también la relación positiva entre protección del clima y de las especies y, por tanto, mejorar especialmente la conservación y el desarrollo de zonas pantanosas, humedales y praderas, e igualmente ecosistemas forestales sostenibles. La política de explotación de la biomasa para fines energéticos no ha de oponerse a este enfoque. Con

objeto de impedirlo deberán adoptarse criterios de desarrollo sostenible, aplicables también en otros sectores (como, por ejemplo, en los piensos).

5.8 El CESE subraya una vez más la importancia de crear en la sociedad y en el mundo empresarial una auténtica conciencia del problema para los intereses de la conservación de la diversidad biológica. Estamos muy lejos de ello, pese a todos los programas actuales y pese al trabajo de organizaciones medioambientales.

5.9 Hay que cuestionar incluso los propios términos de que se sirve la política en este ámbito: ¿qué entiende el ciudadano normal por «biodiversidad»? ¿Pueden decirle algo nociones como «especies» o «servicios ecosistémicos»? Muchas encuestas muestran un desconocimiento alarmante de las realidades ecológicas. De ello se deduce también claramente que la conservación de la naturaleza no es sólo un cometido del ministro de Medio Ambiente: es necesario recurrir igualmente a la política de educación para transmitir los conocimientos básicos necesarios.

Bruselas, 15 de septiembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI
