LA BIODIVERSIDAD, EL USO DE LA TIERRA Y LA SILVICULTURA

La Unión Europea ha desempeñado un papel importante a escala internacional en la búsqueda de soluciones a problemas como la pérdida de biodiversidad, la deforestación y el cambio climático. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 supuso un gran paso con la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica. El Acuerdo de París sobre el cambio climático de 2015 señala la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas y la protección de la biodiversidad. En el marco del Pacto Verde Europeo, la Comisión ha propuesto una nueva estrategia en materia de biodiversidad que tiene por objeto encaminar la biodiversidad de Europa hacia la recuperación de aquí a 2030. También incluye una ley de restauración de la naturaleza, destinada a restaurar ecosistemas degradados y devolver la salud a la naturaleza en toda Europa.

BASE JURÍDICA

Artículos 3, 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

CONTEXTO GENERAL

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, condujo a la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), así como a la Declaración de Río, una Declaración de principios sobre los bosques y el programa Agenda 21. El CDB se complementa con dos importantes protocolos: el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, adoptado en el año 2000 y en vigor desde 2003, que persigue proteger la biodiversidad frente a los riesgos potenciales que plantean los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna, y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios, adoptado en 2010 y en vigor desde 2014, que tiene por objeto aumentar la seguridad jurídica y la transparencia tanto para los proveedores como para los usuarios de recursos genéticos. No obstante, el informe titulado «Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3» muestra que no se consiguió alcanzar el objetivo de biodiversidad fijado para 2010. En 2010, en Nagoya (prefectura de Aichi, Japón), las Partes en el CBD también adoptaron un plan estratégico revisado que incorpora las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica: veinte ambiciosas metas organizadas en cinco objetivos estratégicos con el fin de lograr la protección de la

biodiversidad en 2020, como parte de un Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020.

La Unión es, asimismo, parte en los siguientes convenios internacionales: la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional (febrero de 1971); la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres o CITES (marzo de 1973); la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (junio de 1979); el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa (1982); el Convenio sobre la Diversidad Biológica (junio de 1992); y los siguientes convenios regionales: el Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico (1974); el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (1976); y el Convenio para la Protección de los Alpes (1991). La Unión también está obligada a cumplir el Convenio de Aarhus (1998), que prevé el acceso público a la información medioambiental, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.

Los esfuerzos internacionales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se llevan a cabo con arreglo a la CMNUCC. En diciembre de 2015, las Partes en la CMNUCC adoptaron el Acuerdo de París, un acuerdo sobre el clima jurídicamente vinculante y aplicable a todos los países, que tiene por objeto limitar el calentamiento global muy por debajo de los 2 °C y proseguir los esfuerzos para permanecer por debajo de los 1,5 °C (2.5.2). En el marco de la CMNUCC, la iniciativa REDD+ proporciona instrumentos para luchar contra la deforestación y la degradación forestal en los trópicos. El Acuerdo de París pone de relieve la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad. Por otra parte, el Acuerdo destaca el papel fundamental que desempeña el uso de la tierra a la hora de alcanzar los objetivos a largo plazo de mitigación del cambio climático.

OBJETIVOS Y LOGROS

A. Planes de acción sobre biodiversidad anteriores

En mayo de 2006, la Comisión aprobó la Comunicación titulada «Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 — y más adelante. Respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano». Como era improbable que la Unión pudiese cumplir su objetivo de detener la pérdida de biodiversidad para 2010, la Comisión aprobó en junio de 2011 una nueva estrategia con vistas a «detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea, y restaurarlos [...] incrementando, al mismo tiempo, la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial». En diciembre de 2011, el Consejo respaldó la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020, que incorporaba seis objetivos: la plena aplicación de la legislación de la Unión en materia de naturaleza para proteger la biodiversidad; una mejor protección de los ecosistemas y un mayor uso de infraestructuras verdes; una agricultura y silvicultura más sostenibles; una mejor gestión de las poblaciones de peces; unos controles más estrictos de las especies

exóticas invasoras; y una mayor contribución de la Unión a la lucha contra la pérdida de biodiversidad en el mundo.

B. Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

La Directiva sobre los hábitats (Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 97/62/CE) estableció la red europea «Natura 2000». Esta red prevé «lugares de importancia comunitaria» y «zonas especiales de conservación» designadas por los Estados miembros, así como «zonas de protección especial» clasificadas de conformidad con la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres. Con una superficie total de más de 850 000 km^2, se trata de la mayor red armonizada de espacios protegidos del mundo. El objetivo principal de la Directiva sobre los hábitats consiste en favorecer el mantenimiento de la biodiversidad, al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales. La Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres, en su versión modificada, abarca la protección, la gestión y el control de las aves (silvestres) y prevé normas para lograr una caza sostenible.

C. Especies exóticas invasoras

Uno de los seis objetivos de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 es hacer controles más estrictos de las especies exóticas invasoras. Las especies exóticas invasoras ocasionan daños por valor de miles de millones EUR cada año en la Unión, no solo a los ecosistemas, sino también a los cultivos y el ganado, perturban la ecología local y afectan a la salud humana. Uno de los aspectos principales del Reglamento (UE) n.º 1143/2014 sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras es la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión. El Reglamento trata de proteger (mediante la prevención, la alerta temprana y la respuesta rápida) la biodiversidad autóctona y reducir y mitigar el impacto de esas especies en la salud humana y la economía. Los Estados miembros establecerán, en particular, sistemas de vigilancia y planes de acción.

D. Acceso y participación en los beneficios

A raíz de la adopción del Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios, la Comisión presentó una propuesta, en octubre de 2012, con vistas a establecer requisitos vinculantes para el acceso a los recursos genéticos en el país de origen y garantizar que los beneficios se repartan de manera justa y equitativa. Un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo condujo a la adopción del Reglamento (UE) n.º 511/2014. En virtud de este Reglamento, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a esos recursos solo se pueden transferir y usar de conformidad con las condiciones acordadas mutuamente entre los usuarios (empresas, coleccionistas privados e instituciones) y las autoridades del país de origen.

E. Explotación y comercio de la fauna y flora silvestres

La Convención CITES regula el comercio internacional, en concreto la exportación o la reexportación y la importación de animales y plantas vivos o muertos, o de

partes y derivados de estos, sobre la base de un sistema de permisos y certificados. El Reglamento de base (Reglamento (CE) n.º 338/97) relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio aplica los objetivos, principios y disposiciones de la Convención CITES en el Derecho de la Unión. Siempre que haya de realizarse un cambio en la lista de especies enumeradas en los anexos del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo, por ejemplo, para aplicar las decisiones de inclusión en la lista de la Conferencia de las Partes en la Convención CITES, la modificación se introduce mediante un reglamento de ejecución de la Comisión, como el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1587, por el que se prohíbe la introducción en la Unión de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres.

F. Biodiversidad y bienestar de los animales

La Comisión estableció un plan de acción sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010 que respalda la aplicación del principio de las tres erres (reemplazo, reducción y refinamiento del uso de animales para fines científicos). La Directiva 2010/63/UE relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos (que deroga la Directiva 86/609/CEE) se basa en dicho principio y se aplica desde el 1 de enero de 2013. Por otra parte, el Reglamento (CE) n.º 1007/2009 tiene por objeto garantizar que los productos derivados de la foca ya no se comercialicen en el mercado de la Unión.

G. Biodiversidad del medio marino

La diversidad biológica en el medio marino se enmarca en los planes de acción sobre biodiversidad para la conservación de los recursos naturales y la pesca. La revisión de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad subraya la importancia del buen estado ecológico de mares y zonas costeras para que puedan favorecer la biodiversidad. Además, la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE) sobre la protección y conservación del medio marino, que entró en vigor en julio de 2008, tenía por objeto garantizar el buen estado de las aguas marinas de la Unión para 2020 y proteger la base de recursos de la que dependen las actividades económicas y sociales relacionadas con el medio marino. La Directiva marco sobre la estrategia marina fue modificada por la Directiva (UE) 2017/845, que sustituyó su anexo III, relativo a las listas indicativas de características, presiones e impactos que deben tenerse en cuenta para la preparación de las estrategias marinas.

H. Bosques

Los bosques suponen casi el 30 % de la superficie de la red Natura 2000. La Unión tiene cerca de 182 millones de hectáreas de bosques, que cubren el 43 % de su superficie terrestre y, por tanto, ha adoptado varias medidas destinadas a protegerlos. El Reglamento sobre la madera (Reglamento (UE) n.º 995/2010) establece las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera en el mercado de la Unión. Combate el comercio de madera obtenida ilegalmente o de productos derivados de esa madera mediante una serie de obligaciones clave y prohíbe por primera vez su comercialización en la Unión. En septiembre de 2013 se aprobó una Comunicación de la Comisión titulada «Una nueva estrategia de la UE en

favor de los bosques y del sector forestal». En un informe intermedio sobre la aplicación de la estrategia forestal de la Unión se llegó a la conclusión de que se han realizado avances significativos hacia los objetivos de 2020.

I. Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS)

El sector del UTCUTS cubre el uso de la tierra, los árboles, las plantas, la biomasa y la madera, y presenta la particularidad de que no solo emite gases de efecto invernadero, sino que también es capaz de absorber CO_2 de la atmósfera. Hasta 2020, los Estados miembros, en virtud del Protocolo de Kioto, se comprometieron a garantizar que las emisiones de gases invernadero generadas por el uso de la tierra se compensaran con una absorción equivalente de CO_2, algo posible gracias a la aplicación de medidas complementarias en dicho sector. (2.5.2) Ahora la Unión busca consagrar este principio (el denominado compromiso de «deuda cero») en su legislación para el período 2021-2030 mediante la incorporación por primera vez del UTCUTS en los esfuerzos de reducción de las emisiones de la Unión. De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 2018/841, en vigor desde el 9 de julio de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del sector UTCUTS en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector UTCUTS deben compensarse con, al menos, una absorción equivalente de CO_2 de la atmósfera durante el período 2021-2030. El Reglamento UTCUTS se modificó en abril de 2023 para determinar un nuevo objetivo para 2030 en consonancia con el Pacto Verde Europeo. En particular, el objetivo es expandir los sumideros de carbono de la Unión en un 15 %, lo que corresponde a 310 millones de toneladas equivalentes de CO_2. En mayo de 2023, un documento de orientación de la Comisión ayudó a los Estados miembros a adaptar el uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura a los planes nacionales actualizados de energía y clima, garantizando el cumplimiento de la normativa revisada.

J. Instrumentos de financiación

Desde 1992, el instrumento de financiación de la Unión dedicado al medio ambiente ha sido el programa LIFE. La conservación de la naturaleza y la biodiversidad han formado parte de los subprogramas de las cuatro primeras fases ya finalizadas. La quinta fase del programa LIFE (iniciada con el Reglamento (UE) n.º 1293/2013 y relativa al período 2014-2020) consta de dos áreas de acción: Acción por el Clima y Medio Ambiente. Se dispone de una dotación de 1 155 millones EUR para el subprograma Naturaleza y Biodiversidad, que forma parte del área de acción de Medio Ambiente. Las políticas agrícola y pesquera, los Fondos Estructurales y de Cohesión y los programas marco plurianuales de investigación constituyen otras fuentes de financiación en apoyo de la biodiversidad. La fase más reciente del programa LIFE (2021-2027) está estructurada de la misma manera que la anterior, con los mismos dos ámbitos de acción y cuatro subprogramas. El presupuesto para el subprograma de Naturaleza y Biodiversidad es de 2 150 millones EUR.

K. Estrategias en materia de biodiversidad y bosques para 2030

El 11 de diciembre de 2019 la Comisión presentó el Pacto Verde Europeo, un ambicioso paquete de medidas destinado a permitir que la Unión logre la neutralidad en carbono antes de 2050. El Pacto Verde Europeo ofrece un plan de acción encaminado a transformar la Unión en una economía sostenible y competitiva. Entre las acciones propuestas figura una nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 (publicada el 20 de mayo de 2020), en la que se contemplan medidas destinadas a hacer frente a las principales causas de la pérdida de biodiversidad, así como una nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 (publicada el 14 de julio de 2021), con medidas para apoyar las cadenas de valor sin efectos de deforestación. La nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 aborda los cinco factores principales de la pérdida de biodiversidad (los cambios en los usos del suelo y del mar, la sobreexplotación, el cambio climático, la contaminación y las especies exóticas invasoras), establece un marco de gobernanza reforzado para colmar las lagunas existentes, garantiza la plena aplicación de la legislación de la Unión y aúna todos los esfuerzos en curso. La Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 tiene por objeto adaptar los bosques europeos a las nuevas condiciones, los fenómenos meteorológicos extremos y la gran incertidumbre provocada por el cambio climático. Se trata de una condición previa para que los bosques sigan cumpliendo sus funciones socioeconómicas y garanticen unas zonas rurales dinámicas con poblaciones prósperas.

Como parte de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, la Comisión adoptó el 22 de junio de 2022 una propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza, con el fin de restaurar los ecosistemas degradados y devolver la salud a la naturaleza en toda Europa, desde las tierras agrícolas y los mares hasta los bosques y los entornos urbanos. El Reglamento obligaría a los Estados miembros a elaborar planes nacionales de restauración para alcanzar los objetivos, permitiéndoles, al mismo tiempo, la flexibilidad necesaria para tener en cuenta sus circunstancias nacionales.

El 24 de enero de 2023, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Revisión de la Iniciativa sobre los polinizadores — Un nuevo pacto para los polinizadores», cuyo objetivo es revisar la Iniciativa de la UE sobre los polinizadores de 2018 como parte de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. La iniciativa de 2018 constituyó el primer marco de la historia de la Unión para hacer frente al declive de los polinizadores silvestres. La iniciativa revisada de la Unión sobre los polinizadores establece objetivos para 2030 y acciones en el marco de tres prioridades: mejorar la conservación de los polinizadores y abordar las causas de su declive; aumentar el conocimiento, y movilizar a la sociedad y promover la planificación estratégica y la cooperación.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento, como colegislador, apoya desde hace tiempo las políticas de la Unión de protección de la biodiversidad y lucha contra el cambio climático. En septiembre de 2010, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la aplicación de la legislación

de la UE relativa a la protección de la biodiversidad, en vista del objetivo fijado para después de 2010. En ella mostraba su profunda preocupación por el hecho de que la agenda política internacional no reflejase en absoluto la urgencia de detener la pérdida de biodiversidad y pedía que se mejorase la gobernanza en materia de biodiversidad en las relaciones tanto internas como externas.

En noviembre de 2016 el Parlamento aprobó una Resolución sobre el plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres, que tiene por objeto luchar contra esta delincuencia organizada y destructiva que constituye una amenaza para la biodiversidad al llevar a muchas especies al borde de la extinción. El plan de acción tiene tres prioridades: la prevención, la observancia de la legislación y la cooperación. Se hizo hincapié en la importancia de una cooperación a nivel mundial entre países de origen, países de tránsito y países de destino. En octubre de 2016 y octubre de 2017, el Parlamento aprobó sendas Resoluciones contra la autorización por la Comisión de organismos modificados genéticamente (OMG) —maíz, soja, etc.— y sobre los esfuerzos para facilitar la prohibición del cultivo de OMG por los Estados miembros en consonancia con el objetivo de protección de la biodiversidad, la naturaleza y el suelo.

En su Resolución, de 14 de octubre de 2015, titulada «Hacia un nuevo acuerdo internacional sobre el clima en París», el Parlamento recordó que el cambio climático acelera la pérdida de biodiversidad, pidió un acuerdo que implicase el «esfuerzo global de todos los sectores» y señaló que el uso del suelo «tiene un significativo potencial rentable de mitigación y de mejora de la capacidad de resistencia».

En la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre la 15.ª reunión de la Conferencia de las Partes (COP15) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se destacó la necesidad de reforzar las aspiraciones, la inclusividad y el funcionamiento en relación con el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020.

El Parlamento también subrayó, en su Resolución de 8 de octubre de 2020 sobre una nueva estrategia forestal de la Unión, el papel crucial que desempeñan la estrategia forestal de la UE para después de 2020 y el Pacto Verde Europeo en la consecución de los objetivos del Acuerdo de París y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

Por último, la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco jurídico de la Unión para detener e invertir la deforestación mundial impulsada por la Unión destacó que debe revisarse la política de comercio e inversión para afrontar el reto de la deforestación mundial de manera más eficaz, estableciendo unas condiciones equitativas a nivel mundial y teniendo en cuenta el vínculo entre los acuerdos comerciales y la diversidad biológica, así como los ecosistemas forestales.

Para obtener más información sobre este tema, véase el sitio web de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023