

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.1.2010
COM(2010) 4 final

**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**

1. INTRODUCCIÓN

La biodiversidad (la variedad de ecosistemas, especies y genes) es el capital natural del planeta. Es parte integrante del desarrollo sostenible porque proporciona bienes y servicios vitales (alimentos, secuestro del carbono, regulación de las aguas y los mares, etc.) que son el soporte de nuestra prosperidad económica, de nuestro bienestar social y de nuestra calidad de vida. Junto con el cambio climático, la pérdida de biodiversidad es el mayor problema medioambiental a nivel mundial y provoca grandes pérdidas económicas y en términos de bienestar.

En 2001, la UE se fijó el objetivo de *detener la pérdida de biodiversidad en la UE antes de 2010*. En 2002, se comprometió a cumplir un objetivo establecido a nivel internacional de reducir la pérdida de biodiversidad en todo el mundo antes de 2010. Posteriormente, se intensificaron los esfuerzos para abordar este problema, y en 2006 la Comisión adoptó un Plan de Acción sobre Biodiversidad de la UE con objeto de acelerar los avances¹.

A pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha, hay indicios claros de que la UE no va a conseguir su objetivo².

En su reunión de marzo de 2009, el Consejo de Medio Ambiente solicitó una nueva meta y una nueva visión en materia de biodiversidad para la UE, que se basara y que contribuyera a las deliberaciones internacionales sobre una visión global respecto a la biodiversidad después de 2010 como parte de un plan estratégico actualizado que se adoptará a finales de 2010 con objeto de aplicar el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.

En los últimos meses, se han mantenido consultas con las partes interesadas sobre el desarrollo de una política de biodiversidad post-2010. A nivel de la UE, la conferencia a alto nivel de partes interesadas organizada por la Comisión en Atenas durante los días 26 y 27 de abril de 2009 supuso un hito a este respecto. El «Mensaje de Atenas» resultante insiste en la necesidad de una meta post-2010.

La presente Comunicación es el primer paso hacia ese objetivo. Expone una serie de opciones para el desarrollo de una meta y una visión post-2010 para la UE. Pretende contribuir a que se establezca un debate con mayor conocimiento de causa, poniendo de manifiesto qué es lo que está en juego e indicando la labor que es preciso llevar a cabo con vistas a fijar y cumplir unos objetivos ambiciosos para la UE. Sobre la base de ese debate y de trabajos adicionales que proporcionen las pruebas necesarias sobre las que sustentar la elección entre distintos grados de ambición respecto a una meta de la UE, la Comisión presentará a finales de año una estrategia de la UE a favor de la biodiversidad.

2. RAZONES PARA PROTEGER LA BIODIVERSIDAD

2.1. Situación y tendencias de la biodiversidad en Europa y en el mundo

Varios informes autorizados³ confirman el hecho de que la biodiversidad se encuentra gravemente amenazada en todo el mundo y de que se están registrando pérdidas a un ritmo entre 100 y 1 000 veces superior a lo normal. Más de un tercio de las especies evaluadas están al borde de la extinción, y se calcula que el 60 % de los ecosistemas del planeta se han degradado en los últimos 50 años, con consecuencias para los servicios que prestan. La

¹ COM(2006) 216.

² COM(2008) 864.

³ *Growing within limits*, Agencia para la evaluación del medio ambiente de los Países Bajos, octubre de 2009; *Evaluación de los ecosistemas del milenio*, 2005; Lista Roja de la UICN, noviembre de 2009.

biodiversidad marina también está sometida a presión, y aproximadamente el 90 % de la biomasa del planeta se encuentra en el océano. La destrucción, fragmentación y degradación de hábitats como consecuencia de los cambios en los usos del suelo, la sobreexplotación, prácticas insostenibles (por ejemplo, sobrepesca), las especies invasoras, la acidificación de los océanos, la contaminación y, cada vez más, del cambio climático, son las presiones más fuertes que sufre la biodiversidad. La tasa actual de crecimiento demográfico y el aumento del consumo per cápita, junto con unas instituciones y unas estructuras de mercado insuficientemente desarrolladas para distribuir los recursos naturales de forma óptima, están provocando la pérdida de biodiversidad, pues los recursos se consumen a un ritmo más rápido de lo que son sustituidos.

Cada vez hay más pruebas de que el estado de muchos ecosistemas ha alcanzado o está a punto de alcanzar un punto sin retorno⁴. Al igual que un aumento de la temperatura mundial de 2 °C por encima de los niveles preindustriales provocaría un cambio climático catastrófico, la pérdida de biodiversidad más allá de ciertos límites tendría graves consecuencias para el funcionamiento mismo del planeta. Esos límites aún no se han determinado, pero ya resulta evidente para la comunidad científica que el ritmo actual de pérdida de biodiversidad está poniendo en peligro el bienestar futuro de los ciudadanos de la UE y de todo el mundo.

En Europa, las evaluaciones sobre la conservación de especies y hábitats indican que, a pesar de haberse registrado algunos éxitos, la situación general ha seguido deteriorándose. La primera evaluación a gran escala de los hábitats y especies más vulnerables de Europa, protegidos por la Directiva de Hábitats, puso de manifiesto que sólo el 17 % de ellos disfrutaba de un estado de conservación favorable, como exige esa Directiva. Las praderas, los humedales, los estuarios y los hábitats costeros son los que están sometidos a mayor riesgo⁵. También es alarmante el ritmo al que se registran pérdidas de la biodiversidad marina. En el caso de los servicios ecosistémicos en la UE, hay, por ejemplo, pruebas de que está reduciéndose la capacidad de almacenamiento de carbono de algunos suelos en tierras arables, fuertemente dependientes de la biodiversidad edáfica⁶. Es preciso adoptar unos métodos adecuados de gestión terrestre y marítima para mantener y mejorar los ecosistemas, que proporcionan servicios a toda la sociedad. Importantes servicios de ecosistemas marinos y costeros, como los que proporcionan las marismas, pueden perderse con la desaparición de humedales costeros.

2.2. Consecuencias de la pérdida de biodiversidad

Además de tener un valor intrínseco, la biodiversidad aporta «valor» a través de los servicios ecosistémicos, por ejemplo el suministro de agua y alimento, la protección natural contra inundaciones y tormentas y la regulación del clima.

Las implicaciones medioambientales de la pérdida de biodiversidad van de los cambios a microescala a la destrucción de ecosistemas y servicios enteros, lo que podría llegar a repercutir sobre nuestra prosperidad en el futuro. Aunque aún no se conoce perfectamente el papel que desempeña la biodiversidad en el mantenimiento del funcionamiento de los ecosistemas, hay pruebas científicas que demuestran que los ecosistemas caracterizados por una gran diversidad de especies son más productivos, más estables y resistentes y menos vulnerables a presiones externas, y que, además, contribuyen a aumentar la funcionalidad ecosistémica en general⁷. Si se tiene en cuenta que la naturaleza es el regulador climático más

⁴ «A safe operating space for humanity», *Nature*, 23 de septiembre de 2009.

⁵ COM(2009) 358.

⁶ CLIMSOIL: http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm.

⁷ «Biodiversity and ecosystem functionality», *Nature*, 12 de julio de 2007.

eficaz y, además, el mayor sumidero de carbono, la pérdida de biodiversidad pone en peligro la realización de los objetivos en materia de cambio climático. Unos ecosistemas fuertes y resistentes son nuestro seguro de vida contra ese cambio climático, y son una solución «natural» para mitigarlo y para adaptarse a sus consecuencias⁸.

La pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas tienen, además, unos costes económicos que, hasta hace poco, se subestimaban. Se calcula que la pérdida anual de servicios ecosistémicos equivale a 50 000 millones de euros, y que, para 2050, las pérdidas acumuladas de bienestar supondrán el 7 % del PIB⁹. La biodiversidad no es valiosa sólo por derecho propio, sino también porque es la fuente de servicios ecosistémicos que proporcionan valiosos insumos a la economía, que los mercados no suelen reconocer. Resulta, pues, fundamental realizar una valoración correcta de los servicios ecosistémicos. Asimismo, es una de las principales conclusiones provisionales del estudio internacional TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*)¹⁰.

Además, la biodiversidad proporciona muchos servicios muy similares a los que se obtienen con tecnologías humanas, con frecuencia a un precio mucho más bajo, y, por esa razón, la protección y la restauración de la biodiversidad brindan una serie de oportunidades rentables para la mitigación del cambio climático y la adaptación a ese fenómeno¹¹. Los recursos naturales son insumos para una amplia gama de actividades económicas y, por tanto, la restauración de su estado y la mejora de su utilización pueden aumentar la productividad o desarrollar nuevas fuentes de crecimiento a través de procesos de ecoinnovación.

Por último, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos contribuyen en una medida fundamental al bienestar de los seres humanos. Aseguran la subsistencia de millones de personas en todo el mundo y son fundamentales para reducir la pobreza y realizar los objetivos de desarrollo del milenio. La biodiversidad es también fuente de alimentos. La diversidad genética, en particular, actúa como atenuante frente a la pérdida de cosechas por plagas y enfermedades y frente al cambio climático, con lo que preserva la seguridad alimentaria. En la UE, la poca rentabilidad de prácticas agrarias favorables a la biodiversidad condujo a la desaparición de servicios ecosistémicos esenciales en zonas rurales y de terrenos fértiles, y el abandono de tierras provocó pérdidas económicas y sociales, sobre todo en comunidades rurales. En el medio marino, la situación es similar en el caso de algunas comunidades pesqueras que se han visto gravemente afectadas por el agotamiento de reservas pesqueras. Si los ecosistemas siguen degradándose, esos empleos están en peligro. Los ecosistemas costeros contribuyen a reducir la vulnerabilidad a fenómenos meteorológicos extremos de las comunidades que viven en el litoral, a mitigar la erosión costera y a proporcionar hábitats saludables a las poblaciones de peces, y tienen también una enorme capacidad de almacenamiento de dióxido de carbono.

⁸ *Convenient solutions to an inconvenient truth: ecosystem-based approaches to climate change*, Banco Mundial, 2009; *TEEB Climate Issues Update*, septiembre de 2009; *The Natural Fix? The role of ecosystems in climate mitigation*, PNUMA, junio de 2009.

⁹ COM(2009) 400.

¹⁰ *TEEB Interim Report*, mayo de 2008; *TEEB for Policy-Makers*, noviembre de 2009: <http://www.teebweb.org>.

¹¹ Por ejemplo, las inversiones realizadas en la restauración de bosques tropicales tienen un elevado rendimiento: en general, los costes ascienden a unos 3 500 dólares por hectárea, mientras que, según estimaciones prudentes, los beneficios anuales que se obtienen de los bienes y servicios públicos de esos ecosistemas (de la captura de carbono al control de inundaciones y de la erosión) se sitúan en torno a los 7 000 dólares por hectárea.

2.3. Logros y carencias de la política vigente

La biodiversidad es una de las prioridades ambientales fundamentales de la UE, y sus objetivos están integrados en su Estrategia de Desarrollo Sostenible. El objetivo que se fijó la UE para 2010 fue el desencadenante del Plan de Acción sobre Biodiversidad, que se adoptó en 2006, y de la intensificación de los esfuerzos para aplicar plenamente las Directivas de Hábitats y de Aves, que, juntas, constituyen la espina dorsal de la legislación sobre conservación de la naturaleza de la Unión. La red Natura 2000 de la UE, que ocupa el 17 % del territorio de la Unión y es la mayor red de espacios protegidos del mundo, ha sido un auténtico éxito. El planteamiento ecosistémico constituye la base de la Directiva Marco del Agua¹² y de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina¹³, que tienen por objeto conseguir un buen estado de los ecosistemas, teniendo en cuenta presiones acumulativas. También han tenido y seguirán teniendo resultados positivos la aplicación de la legislación dirigida a reducir una serie de contaminantes y otras medidas que favorecen a la biodiversidad, la labor de integración de las consideraciones relativas a la biodiversidad en otras políticas, como la Política Pesquera Común desde la reforma de 2002, y la multiplicación de las posibilidades financieras a favor de la biodiversidad previstas en una serie de políticas, como la Política Agrícola Común.

También se han hecho esfuerzos para reducir el impacto de los modelos de producción y consumo sobre la biodiversidad tanto dentro como fuera de la UE. Por ejemplo, el Plan de Acción sobre Producción y Consumo Sostenibles tiene por objeto utilizar las fuerzas del mercado interior, mientras que el Plan de Acción FLEGT sobre aplicación de la leyes, gobernanza y comercio forestales, junto con la propuesta de Reglamento por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos derivados, pretenden detener el deterioro de esa reserva de capital natural.

No obstante, a pesar de todos esos logros, varios factores han impedido que la UE consiga el objetivo que se fijó para 2010, y esos factores tienen que controlarse en la política de biodiversidad que se establezca para después de 2010.

En primer lugar, sigue habiendo algunas **deficiencias de aplicación** en relación con la red Natura 2000, que no estará completa hasta 2010 por lo que se refiere a los espacios terrestres y hasta 2012 en el caso de los marinos. Las medidas específicas adoptadas con arreglo a la legislación sobre conservación de la naturaleza de la UE han resultado eficaces a la hora de invertir la tendencia a la desaparición de especies y hábitats amenazados, pero ha habido retrasos y problemas en la aplicación, y se han asignado recursos insuficientes para esta labor.

En segundo lugar, sigue habiendo grandes **carencias a nivel político y estratégico**. En particular, deben desarrollarse las estrategias sobre suelos y especies invasoras, ya que son fundamentales para controlar la pérdida de biodiversidad. Por ahora, se han establecido a nivel de la UE requisitos de condicionalidad relacionados con esas cuestiones con arreglo a la Política Agrícola Común. La política vigente tampoco se ocupa suficientemente de los servicios ecosistémicos. Esos servicios no podrán garantizarse únicamente con medidas de conservación de la biodiversidad: una estricta conservación de hábitats y especies no es más que un aspecto, aunque importante, del problema, pero muchos de los servicios ecosistémicos se prestan fuera de los espacios protegidos. Para colmar esta laguna, la Comisión confeccionará una primera serie de mapas biofísicos de servicios ecosistémicos, y, a finales de 2010, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) concluirá los trabajos en curso para auditar y medir los servicios ecosistémicos.

¹² Directiva 2000/60/CE.

¹³ Directiva 2008/56/CE.

Además, aunque la normativa de la UE contribuye a garantizar la reducción de los impactos ambientales de las obras de infraestructuras y de la ordenación territorial a nivel de la Unión, podrían obtenerse beneficios aún mayores si se reforzara la coordinación, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, desarrollando e invirtiendo en «infraestructura verde»¹⁴ en el 83 % del territorio de la UE que no forma parte de la red Natura 2000. Un planteamiento de esas características requeriría una restauración, en la medida de lo posible, de los ecosistemas para reforzar su resistencia y sustentar los servicios más importantes que prestan, realizando, al mismo tiempo, los objetivos de conservación y capacitando a los Estados miembros para adaptarse al cambio climático. La Comisión promueve y apoya el intercambio de mejores prácticas, lo cual servirá de base para el desarrollo, después de 2010, de una estrategia de la UE sobre infraestructura verde.

En tercer lugar, aunque desde que se fijó el objetivo para 2010 se ha reunido gran cantidad de información, sigue habiendo grandes **carencias en materia de información y conocimientos** a todos los niveles (Estados miembros, UE y el mundo). La labor de recopilación, análisis y validación de datos no se ha realizado de una manera completa debido a la complejidad de la biodiversidad, que no puede reducirse a una sola variable, sino que exige contar con una serie de indicadores interrelacionados. Además, los Estados miembros han comunicado la información exigida con arreglo a las Directivas de Hábitats y de Aves de manera poco homogénea, y lo mismo puede decirse con respecto a su labor de seguimiento de la biodiversidad.

Ahora se están acelerando los trabajos, en la UE y en todo el mundo, para establecer una base de referencia y los indicadores correspondientes. Se está preparando un conjunto de indicadores europeos que, junto con los datos recopilados sobre la aplicación de la Directiva de Hábitats, pueden llegar a ser los más avanzados del mundo. En junio de 2010, la AEMA terminará de elaborar la primera base de referencia de la UE en relación con la biodiversidad, inaugurará el sistema BISE de información sobre la biodiversidad en Europa y realizará un plan estratégico para colmar las lagunas actuales, en particular por lo que se refiere a los indicadores relativos a los ecosistemas y los servicios ecosistémicos. Por lo que se refiere al medio marino, es mucho lo que se desconoce sobre muchos ecosistemas y hábitats, hay especies que aún no se han descrito, y los conocimientos sobre los recursos genéticos marinos son sólo embrionarios. La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina permitirá perfeccionar la evaluación y el seguimiento de los cambios que se producen en los ecosistemas costeros y marinos, incluidos los resultantes del cambio climático y de los impactos sobre la biodiversidad, y debe explotar los esfuerzos realizados, por ejemplo, en relación con la Red Europea de Observación y Datos Marinos (EMODNET) y la Ordenación del Espacio Marítimo.

A nivel internacional, la UE apoya la labor de establecimiento de una plataforma intergubernamental sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES) para reproducir el éxito del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Favorecerá la obtención de un sólido consenso al validar las pruebas científicas existentes y contribuir a la integración de las consideraciones relativas a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en los procesos de formulación de políticas para garantizar el bienestar a largo plazo de los seres humanos. Se prevé que en la primavera de 2010 se adopte una decisión sobre la conveniencia o no de crear esa plataforma IPBES.

¹⁴ La infraestructura verde es una red interconectada de espacios naturales, incluidos algunos terrenos agrícolas, vías verdes, humedales, parques, reservas forestales y comunidades de plantas autóctonas, así como espacios marinos que regulan de forma natural los caudales de aguas pluviales, las temperaturas, el riesgo de inundaciones y la calidad del agua, el aire y los ecosistemas.

En cuarto lugar, tiene que reforzarse la **integración** de las consideraciones relativas a la biodiversidad en otras políticas. La evolución de la biodiversidad es un buen indicador del comportamiento correcto con el medio ambiente de las actividades humanas y de la sociedad. Las medidas adoptadas para solucionar problemas planteados en otros ámbitos políticos han sido, en ocasiones, incompatibles con los objetivos en materia de biodiversidad e, incluso, han tenido efectos negativos sobre ellos. Muchas veces se subestiman los beneficios que proporcionan unos ecosistemas resistentes. Es preciso redoblar esfuerzos para que otros sectores participen sistemáticamente en la búsqueda de respuestas al problema de la biodiversidad, respaldadas por indicadores claros para medir los avances. Las políticas sobre biodiversidad y sobre otros temas tienen que ser coherentes entre sí y reforzarse mutuamente.

Resolver los problemas señalados en el Libro Verde sobre la reforma de la Política Pesquera Común es una prioridad para obtener, en 2012, una política ecológicamente sostenible sobre la base de asesoramiento científico, que resuelva con eficacia el problema del exceso de capacidad y que contribuya en mayor medida a los objetivos de biodiversidad. Es fundamental reforzar la política de desarrollo rural con vistas al fomento de los servicios ecosistémicos mediante la preservación y la mejora de la agricultura y silvicultura con un alto valor natural en el contexto de la PAC. También es importante optimizar el uso de los Fondos Estructurales e intensificar las complementariedades y sinergias entre las diferentes líneas de los mecanismos de cofinanciación comunitarios y de otro tipo para promover los objetivos de la biodiversidad en todas las regiones de la UE.

Aumentar la integración es una prioridad en la política exterior y en otras políticas estrechamente interconectadas con la biodiversidad. Además de intensificar los esfuerzos para reducir el impacto negativo que esas políticas tienen sobre la biodiversidad en la UE y en todo el mundo¹⁵, es preciso aumentar la sensibilización sobre las consecuencias de la pérdida de biodiversidad para la sostenibilidad a largo plazo de las actividades resultantes de esas políticas, así como sobre los beneficios económicos que pueden obtener de unos ecosistemas sanos. Esta mayor concienciación es de fundamental importancia, además, en relación con los países en desarrollo que se ven directamente afectados por los efectos de la pérdida de biodiversidad.

En quinto lugar, hay que evaluar adecuadamente las necesidades de **financiación** para la biodiversidad en la UE, teniendo en cuenta también los beneficios que los ecosistemas aportan desde el punto de vista del bienestar. En relación con los espacios Natura 2000, la Comisión está realizando un estudio sobre las necesidades financieras para la gestión de esos lugares, sobre la base de datos proporcionados por los Estados miembros, para obtener un panorama exacto de la magnitud y distribución de esas necesidades. Las primeras estimaciones indican que sólo se ha satisfecho el 20 % de las necesidades totales de financiación para la gestión de espacios protegidos en Europa. A este respecto, los Estados miembros podrían aprovechar de forma más sistemática las posibilidades que les brindan los fondos de desarrollo rural para medidas agroambientales, en particular los Estados miembros que tienen grandes superficies de tierras agrícolas con gran biodiversidad y alto valor natural.

Por último, debería considerarse la cuestión de la **equidad** en la UE y en el mundo. La biodiversidad no está extendida de manera uniforme, las tendencias varían de una región a otra, y la carga de afrontar el reto de su desaparición tampoco está distribuida con igualdad. Por consiguiente, se necesita un conjunto de medidas estratégicas diversificadas en el que se combinen las disposiciones reglamentarias con instrumentos de mercado. Además de los

¹⁵ Según el indicador de la huella ecológica de la UE, esta equivale a 4,7 hectáreas globales por persona, o el doble de la capacidad biológica de la UE.

importantes principios de que quien contamina, paga y de recuperación total de los costes, consagrados en la legislación de medio ambiente, equidad significa una aplicación reforzada del pago por los servicios ecosistémicos por parte de los que los disfrutan para remunerar a los propietarios de los terrenos que los prestan.

A nivel mundial, la UE se ha comprometido a garantizar el éxito para 2010 de las negociaciones en curso en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas en relación con el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. Asimismo se ha comprometido al éxito de las negociaciones sobre la reducción de las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques y a incluir la conservación como un primer paso fundamental hacia un planteamiento más amplio para valorar los servicios ecosistémicos y remunerar por ellos. Convendría examinar y explotar las perspectivas que ofrece la permacultura para proteger y restaurar con eficacia la biodiversidad. La UE tiene, además, que evaluar plenamente el impacto de sus modelos de consumo sobre la biodiversidad fuera de sus fronteras.

3. OPCIONES PARA UNA META Y UNA VISIÓN POST-2010 EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD EN LA UE

3.1. Hacia una visión para 2050

Existe un amplio consenso entre las partes interesadas respecto a lo que deberían ser las principales características de la nueva visión a largo plazo de la UE en materia de biodiversidad. Esa visión debe incluir un calendario preciso (hasta 2050), reflejar la urgencia de la crisis de la biodiversidad y los valores intrínsecos y tangibles de esta, así como la importancia de los servicios que proporciona. Tiene que ser comprensible y aceptable para los ciudadanos y debe aplicarse a nivel de la UE y de todo el mundo.

Partiendo de esta base, en la preparación de una visión de la UE para 2050 podrían utilizarse los siguientes elementos, que pueden sustentar la meta principal que va a establecerse y contribuir a convertir esa visión en realidad:

La biodiversidad y los servicios ecosistémicos (el capital natural del mundo) se preservan, se valoran y, en la medida de lo posible, se restauran por su valor intrínseco, de manera que pueden seguir sustentando la prosperidad económica y el bienestar de los seres humanos, y permiten evitar los cambios catastróficos derivados de la pérdida de biodiversidad.

A nivel internacional se está debatiendo una meta para 2020. En ese contexto, la Comisión considera que la UE debería fijarse su propia meta, y las opciones que se exponen más abajo tienen 2020 como fecha invariable para garantizar la pertinencia de la meta de la UE en las negociaciones internacionales. Diez años es, además, el plazo mínimo necesario para concebir, aplicar y evaluar una actuación en el ámbito de la biodiversidad, donde las respuestas suelen ser lentas y muy variables, así como para realizar avances medibles y realistas. Por otra parte, otras políticas muy relacionadas con la estrategia para la biodiversidad están trabajando también con el año 2020 como fecha límite.

Esa meta principal para 2020 debe ser eficaz para garantizar que se avanza hacia la materialización de la visión en hechos concretos; debe ser medible, realizable y rentable, y tiene que contribuir a la consecución de los compromisos en materia de biodiversidad que la UE ha contraído a nivel internacional.

Entre algunos de esos criterios se establece una relación inversa. Por ejemplo, las probabilidades de conseguir una meta son más altas si esta es poco ambiciosa, pero en ese

caso hay menos posibilidades de que la biodiversidad pueda evitar llegar a un punto sin retorno. Esos factores deben sopesarse para determinar la viabilidad global de las opciones propuestas y decidir cuál es la meta más adecuada.

3.2. Grados de ambición

A continuación se presentan, por orden creciente, cuatro grados de ambición en relación con una meta principal para 2020:

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

Según sea el grado de ambición elegido, los beneficios y los costes serán diferentes y habrá que desarrollar medidas e instrumentos políticos más o menos estrictos. Parten de una **base de referencia política** que incluye la legislación vigente en la UE en materia de conservación de la naturaleza y en relación con la biodiversidad, así como legislación en otros ámbitos políticos pertinentes, en particular sobre cambio climático y energía, la PAC vigente y la reforma de la PPC. Debe ser prioritario aprovechar todas las oportunidades de avanzar hacia la consecución de los objetivos estratégicos en materia de biodiversidad obteniendo, al mismo tiempo, resultados rentables desde los puntos de vista de mitigación y adaptación al cambio climático. Habida cuenta de que para afrontar algunas de las presiones que pesan sobre la biodiversidad en la UE se requiere también una cooperación internacional, va a ser importante, además, cumplir nuestros compromisos internacionales, en particular los contraídos en el marco de acuerdos multilaterales de medio ambiente, como la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, la Convención de Ramsar relativa a los humedales y el Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Acuáticas Migratorias Afroeurasiáticas, y avanzar aún más en el establecimiento de zonas marinas protegidas a nivel internacional.

Las cuatro opciones requieren el establecimiento de una **base de referencia científica** sobre el estado de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en Europa. Eso es esencial para poder medir los progresos realizados. La base de referencia no consistirá en una cifra única, sino que se establecerá a partir de la situación actual de los principales atributos de la biodiversidad: conservación de especies y hábitats, de los ecosistemas y de los servicios ecosistémicos más fundamentales. Por su parte, el concepto de «detener la pérdida» de biodiversidad tampoco se interpreta en términos absolutos, sino en el sentido de mantener los principales atributos por encima de la base de referencia. Ya se dispone de conocimientos para establecer una base de referencia clara y fiable, pero hay que traducir esos conocimientos en indicadores específicos, medibles y con perspectivas estratégicas.

Es preciso, además, intensificar la **investigación** para colmar las lagunas de los conocimientos sobre los aspectos económicos de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, el desarrollo y perfeccionamiento de indicadores que permitan realizar mediciones y determinar la cantidad de presión que puede soportar la biodiversidad antes de que su pérdida sea irreversible, con las posibles consecuencias catastróficas que ello llevaría aparejado. Si se crea en 2010, la

plataforma intergubernamental sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos (IPBES) podría contribuir en muy gran medida a esos esfuerzos, pero también es preciso actuar a escala de la UE. Tienen que intensificarse y completarse los trabajos en curso sobre todas estas cuestiones.

Por último, aunque la conservación sigue siendo un pilar fundamental de la política de biodiversidad de la UE, en toda nueva meta debe tenerse en cuenta el papel de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos. La política actual ya reconoce la importancia de esos servicios, y, por ejemplo, es un elemento importante de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, como parte de la Política Marítima Integrada de la UE¹⁶, pero ese reconocimiento aún no se ha traducido suficientemente en medidas específicas. Es importante identificar y evaluar los servicios ecosistémicos clave y tenerlos en cuenta en la meta futura. El grado de ambición correspondiente a la meta fijada determinará la medida en que podrán tenerse en cuenta, en una escala que va de su mantenimiento a la restauración completa.

(Opción 1) Reducir de forma significativa el ritmo de pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020

Esta opción partiría de la hipótesis de que detener la pérdida de biodiversidad en la UE es imposible en un futuro previsible y que, por lo tanto, habría que fijar una meta menos ambiciosa, a saber, «reducir significativamente» el ritmo de pérdida de la biodiversidad de aquí a 2020. Lo que se pretendería sería frenar, y no detener, la pérdida de biodiversidad. En consecuencia, la biodiversidad no se mantendría, necesariamente, por encima de la base de referencia. El plazo ampliado daría más tiempo para que las medidas ya aplicadas o que se están aplicando surtieran efecto, con lo que sería más fácil demostrar el éxito. En las medidas que se adoptaran para realizar la meta podrían tenerse en cuenta los nuevos conocimientos adquiridos y la evolución de la situación desde que se fijó la meta de 2010.

(Opción 2) Detener la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020

Esta opción supondría mantener la meta actual, pero aplazando su realización a una fecha posterior. Como la opción 1, daría más tiempo para que surtieran efecto las medidas ya aplicadas o en fase de aplicación y para tener en cuenta los nuevos conocimientos adquiridos y la evolución de la situación. El objetivo sería el mismo que el de la meta de 2010: detener la pérdida de biodiversidad, pero también de los servicios ecosistémicos en la UE. Si se realizara esa meta, podrían recuperarse algunos ecosistemas y los servicios que prestan.

(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

Con esta opción, se mantendría la meta existente en materia de biodiversidad y se ampliaría el plazo a 2020, al tiempo que se extendería su alcance para tener en cuenta la necesidad de que la biodiversidad preste suficientemente en la UE los servicios ecosistémicos clave, y se restaurarían los ecosistemas que no pudieran proporcionar los servicios necesarios. La confección de una primera lista y de mapas de los servicios ecosistémicos de importancia para la UE a finales de 2010 contribuirá, además, a determinar el alcance de la labor de mantenimiento y restauración necesaria para conseguir el objetivo.

Los objetivos de restauración podrían fijarse partiendo del requisito de lograr un estado de conservación favorable de hábitats y especies, establecido en la Directiva de Hábitats. Como situación de referencia podría utilizarse el estado actual de especies y hábitats según los últimos informes presentados con arreglo a esa Directiva.

¹⁶ COM(2009) 540 final de 15.10.2009.

Con esta opción se reconoce el imperativo científico de detener la pérdida de biodiversidad y se tiene en cuenta el valor de los ecosistemas de importancia estratégica para la UE.

(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

Esta opción es más ambiciosa que la opción 3: se reconoce que, en interés de la UE, hay que actuar para solucionar el problema de la pérdida de biodiversidad no sólo en su territorio, sino también fuera de sus fronteras. Ante el hecho de que el grueso de la biodiversidad se encuentra fuera de la Unión, intentar solucionar su pérdida sólo dentro de su territorio no será suficiente para impedir las graves consecuencias de una pérdida constante a escala mundial. Esta opción requiere una intensificación de los esfuerzos de la UE para enderezar la crisis mundial de la biodiversidad.

Para ello puede ser preciso adoptar medidas dirigidas a reducir aún más el impacto de los modelos de consumo de la UE en la biodiversidad de otras partes del mundo, así como redoblar esfuerzos para proteger la biodiversidad en otros países, incluso por medio de instrumentos específicos.

4. PRÓXIMOS PASOS

El establecimiento de una meta y una visión post-2010 no es un fin en sí mismo. Supone el inicio de un proceso de puesta en marcha de una nueva estrategia de la UE sobre la biodiversidad para cuando expire la meta actual.

No hay una manera fácil de solucionar el problema de la pérdida de biodiversidad. Se necesita un enfoque integrado, basado en datos comprobados, que se centre en las principales presiones que pesan sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, por sectores específicos: cambios en los usos del suelo, sobreexplotación, especies invasoras, contaminación y cambio climático. Habrá que establecer metas secundarias para cada tipo de presión, sector o ecosistema, y será preciso aplicar medidas rentables al nivel adecuado de intervención para obtener los resultados deseados.

Ya resulta evidente que habrá que considerar la búsqueda de soluciones políticas equitativas, adaptadas a cada situación específica. En otras palabras, habrá que actuar y tomar medidas a muchos niveles: internacional, de la UE, nacional y regional. El enfoque adoptado en el Plan de Acción sobre Biodiversidad de la UE para compartir la responsabilidad de la aplicación entre todos los sectores y establecer asociaciones con los Estados miembros sigue siendo totalmente pertinente. Para ello, se necesitará un marco de gobernanza eficaz en el que participen todos los agentes interesados en los distintos niveles.

La Comisión va a proseguir sus trabajos a lo largo de 2010, incluso por medio de otras consultas a las partes interesadas, con vistas al establecimiento de las pruebas necesarias para definir mejor el nuevo marco político de la UE. Esto contribuirá, además, a la estrategia y objetivos de la UE para negociar el futuro marco internacional en materia de biodiversidad.