



## La Presidencia española del Consejo de la UE en 2010 en materia de medio ambiente

### UNOS RETOS MUY PARTICULARES

[Versión imprimible en pdf](#)

**Miguel Castroviejo Bolívar**

Consejero Coordinador de Medio Ambiente  
Representación Permanente de España - UE

Será la cuarta Presidencia de España al frente del Consejo de la Unión Europea, después de las de 1989, 1995 y 2002, todas ellas resultando en logros ampliamente reconocidos. En esta ocasión a España le toca abordar una Presidencia con una UE que tiene particulares novedades con respecto a la última: por un lado está notablemente ampliada y, por otro, se enfrenta con la puesta en marcha de un nuevo marco institucional de largo alcance. Es precisamente la entrada en vigor del Tratado de Lisboa lo que aporta mayores retos e interrogantes al ejercicio de la Presidencia española. Tal vez algunos de los elementos de más calado sean los institucionales que, aunque afectan al funcionamiento de toda la UE en su conjunto, tienen también un efecto muy importante en todo lo que a medio ambiente se refiere.

El desafío cobra particular relevancia porque más allá del ejercicio responsable de una Presidencia semestral, a España, como Presidencia, le corresponderá orientar y organizar la puesta en marcha de nuevos procesos y mecanismos que no tienen precedentes en la historia y de cómo se orienten de cara al futuro, dependerá mucho el devenir de la actuación comunitaria futura y la relación de fuerzas entre los Estados miembros por un lado y la Unión Europea por otro. Le corresponde por lo tanto a España el honor y el reto de poner en marcha y orientar esta gran tarea de innovación institucional comunitaria.

### La Presidencia del Consejo de la Unión Europea

[Mapa de la actual Unión Europea]

En primer lugar hay que pensar en las novedades que habrá que incorporar con el establecimiento de la nueva Presidencia del Consejo Europeo. Curiosamente tanto el nuevo presidente Van Rompuy como España inician simultáneamente su ejercicio el 1 de enero de 2010. Todos sabemos que a partir de ahora el Consejo Europeo, Cumbre de los jefes de estado y de gobierno de los Estados miembros, tendrá un Presidente permanente que ejercerá su mandato por periodos de 2 años y medio.



Esto contrasta con la situación actual en la cual la Presidencia del Consejo europeo se ejercía por el Jefe de Estado o de Gobierno del país al que correspondía la Presidencia de turno y por un periodo idéntico de seis meses.

No es necesario destacar ahora la importancia que tiene el Consejo Europeo, pero basta simplemente recordar el papel que este órgano político ha jugado a escala no sólo de la Unión Europea sino mundial en el impulso, por ejemplo, de la lucha contra el cambio climático, por referirnos sólo a un aspecto medioambiental.

Lo que se convierte ya en un reto en sí mismo es el futuro mecanismo de la toma de decisiones, que puede tener gran influencia en el mismo contenido de las decisiones. Sabemos que la Unión Europea es un mundo en el cual la combinación de *forma* y *fondo* tienen un peso muy singular en cuanto al contenido y alcance de las decisiones que se adopten. Por poner algún ejemplo, podemos señalar que, de modo más evidente que en las administraciones nacionales, que cuentan con más mecanismos y libertad de acción, muchas veces, cuando se quiere evitar algo por una cuestión de *fondo*, pero que nadie se atreve a frenar, la cuestión se resuelve mediante una cuestión de *forma*, por ejemplo creando una nueva estructura, un nuevo mecanismo o asignando la tutela de la cuestión a un órgano particularmente débil, que se queda ahogado en el mundo institucional comunitario. Otras veces es justo al contrario, y cuestiones que en materia de *contenido* encontraban resistencias aquí o allá, salen adelante con un mero cambio de forma. Es decir, que *fondo* y *forma* se asocian en una combinación determinante en cuanto al progreso de muchas iniciativas comunitarias. En el caso de la nueva Presidencia del Consejo Europeo no se sabe todavía cómo van a funcionar las cosas.

Hasta el presente, el Consejo Europeo, que reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros bajo la presidencia del que ostenta el turno semestral, se organiza y desarrolla bajo la responsabilidad de los mismos equipos en todo el proceso de toma de decisiones desde que empieza el trabajo en Bruselas hasta que la decisión se ha tomado. Es decir, que en el caso de la Presidencia española que llega y si estuviéramos en la situación tradicional, la preparación de las decisiones y su debate en los grupos técnicos, en el Coreper (Comité de Representantes Permanentes), en el Consejo de Ministros y, finalmente, en el Consejo Europeo, sería siempre presidida y organizada esencialmente por españoles bajo la dirección del Gobierno de España, lo que facilita enormemente la continuidad y coherencia en todo el proceso.

Por el contrario, ahora habrá un momento en el que se llegará a un punto de ruptura, pues después de los debates en los Consejos de Ministros preparatorios, cuando el asunto del que se trata esté ya listo para el Consejo Europeo, el expediente cambiará de manos. Lo que hasta ahora era el "equipo del Estado miembro que ejercía la Presidencia", pasará a ser algo así como "el equipo del Presidente permanente", que, precisamente por su carácter, estará en su sitio desde antes cada Presidencia semestral y seguirá allí también después de la Presidencia semestral de turno.

El asunto no es sólo una cuestión de traslado de expedientes, documentos e información, sino un asunto de verdadera negociación entre todos los Estados miembros a alto nivel, pues llegados a esta situación es legítimo preguntarse ¿Quién lleva la negociación? ¿El equipo de la *Presidencia*? ¿El equipo del *Presidente*? ¿Los dos? ¿Funcionarán ambos con la debida y necesaria transparencia y lealtad? ¿Se podrá evitar que primen en unos y otros intereses distintos e incluso divergentes, producto de visiones lógicamente diferentes?

Estas preguntas pueden parecer teóricas, pero en el fondo tienen una enorme importancia práctica, pues no hay que olvidar que es la Presidencia la que llegado el momento propone los textos de compromiso cuando hay dificultades, la que sugiere soluciones etc. Es cierto que puede ocurrir que una Presidencia concreta no consiga hacer pasar una propuesta que tiene una oposición amplia, pero también es cierto que su poder es grande cuando evita proponer algunas soluciones que sí podrían ser mayoritariamente acogidas pero que tal vez dejarían más a disgusto a algunos Estados miembros que a otros. Llevemos este razonamiento a ámbitos como los conflictos internacionales o, sin ir tan lejos, a las relaciones exteriores, a la seguridad común, y resultará muy fácil darse cuenta de la enorme importancia que tiene el establecer un mecanismo de funcionamiento acertado.

También en el ámbito del medio ambiente tienen estos elementos una relevancia importante. Por poner dos casos concretos que van a tener una dimensión muy prominente bajo la Presidencia española podemos pensar en la biodiversidad o en el cambio climático, aspecto este último en el que el Consejo europeo viene tomando acuerdos y dirigiendo de cerca la política comunitaria en los últimos años.

Pues bien, a la Presidencia española le corresponderá la responsabilidad de poner en marcha estos mecanismos por primera vez, y hacerlo de modo que garanticen un funcionamiento correcto y ágil de la Unión Europea. La importancia del resultado va mucho más allá de un hipotético éxito o fracaso de nuestra Presidencia, pues será el precedente que establezca y determine el camino y la forma de trabajar en el futuro.



## La nueva Comisión Europea

Es un dicho ampliamente contrastado por la práctica y repetido en los ambientes comunitarios, que la Unión Europea avanza a trompicones. Y así fue, como no podía ser menos, con el caso del Tratado de Lisboa. Primero fue el *no* de Francia y de Países Bajos al Tratado Constitucional; después fue el *no* irlandés al Tratado de Lisboa y finalmente fueron las exigencias de última hora de la República Checa, que tuvieron a la Unión Europea con el candil en los dientes hasta el final, lo que determinó que el nuevo Tratado no pudiese entrar en vigor hasta el 1 de diciembre de 2009.

¿Y en que afecta esto a la Presidencia española? Pues en mucho, y en particular porque además de las innovaciones institucionales, todavía está pendiente de formarse la nueva Comisión Europea. Y es posible que su nombramiento se adentre bien en la Presidencia. De momento, ya se sabe que el semestre empezará con una Comisión Europea *en funciones* que lleva ya unos meses sin poder adoptar decisiones ni propuestas políticas sustantivas. Se esperaba tener una nueva Comisión para el otoño de 2009, pero no ha sido así. Ahora, ya con el horizonte más despejado, se ha establecido un calendario para que la nueva Comisión entre en funciones el 1 de febrero de 2010, pues se ha previsto que las audiciones a los Comisarios en el Parlamento Europeo, necesarias para el nombramiento formal de la Comisión, se celebren a mediados de enero y que la necesaria aprobación por el pleno del Parlamento Europeo tenga lugar la semana siguiente. No obstante nada se puede descartar de cara al futuro, y en particular que el Parlamento Europeo, como ya ha hecho con la Comisión actual, rechace alguno o algunos de los miembros del equipo, lo que demoraría otra vez la entrada en funciones de la nueva Comisión y podría hacer incluso que esta no tuviese lugar formalmente hasta marzo, cerca ya de la mitad de nuestra Presidencia.

Esta situación aporta, a su vez, no pocos interrogantes y efectos prácticos negativos para nuestra Presidencia ya que introduce riesgos significativos en la ejecución del programa. Así, en primer lugar, tendrá un efecto más que probable en la revisión de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Estaba previsto desde años antes, sin que se pudiesen prever los avatares de la entrada en vigor del nuevo Tratado, que entre otoño de 2009 y febrero de 2010, la Comisión presentase toda una serie de documentos e iniciativas en relación con la actual Estrategia de Lisboa y que en el Consejo de Primavera de 2010, bajo Presidencia española, se procediese a un debate a fondo sobre el particular y se orientase la futura política comunitaria al respecto. Se trata tal vez del documento estratégico de mayor significación de toda la Unión Europea que, de este modo, fuerza obliga, queda sometido a una incertidumbre considerable. Desde el campo de medio ambiente no pocos actores a escala nacional y comunitaria tienen puesta la esperanza en que esta Estrategia de Lisboa revisada incorpore los elementos necesarios de lo que, desde la crisis financiera y económica de los últimos años, se viene llamando *crecimiento verde o economía verde*. Esto, que estaba incorporado también como objetivo de la Presidencia española, presenta ahora más preguntas que respuestas debido a la nueva situación institucional. Esta situación de retraso institucional, bien ilustrada con el caso mencionado, afecta también a otros muchos expedientes importantes en el caso del medio ambiente, como las iniciativas sobre biodiversidad, cambio climático, bioresiduos y otras iniciativas legislativas pendientes desde hace meses y sin cuya adopción por la Comisión Europea, la Presidencia poco puede hacer, pues no puede discutir lo que no existe.

A continuación haremos un vuelo a vista de pájaro sobre algunas de las más importantes iniciativas a escala comunitaria en materia de medio ambiente y sobre la situación en que se pueden encontrar.

## Cambio climático

Es sin duda el campo de mayor actividad política y legislativa en este momento en el campo del medio ambiente y, también de los de mayor calado político en términos generales. Las expectativas de llegar a un nuevo acuerdo vinculante en Copenhague, que sea el sucesor del Protocolo de Kioto, se difuminan clara y progresivamente a medida que nos acercamos a la 15 Conferencia de las Partes (COP15) del Convenio de cambio climático, en la que debería adoptarse tal acuerdo.

Las dificultades para llegar a tal acuerdo son varias, y no menor es la derivada del hecho de que para entonces Estados Unidos todavía no habrá adoptado la legislación sobre objetivos de reducción de gases de efecto invernadero que está en este momento en el Senado, los famosos proyectos Waxman-Markey y Kerry-Boxer. No hay que olvidar la importancia que esto tiene y como en el pasado el Senado desautorizó de facto al presidente Clinton al rechazar la ratificación del Protocolo de Kioto. Hubo en aquellos momentos una fuerte oposición al Protocolo y muchas voces decían que Estados Unidos no podría aceptar límites en sus emisiones impuestos por un acuerdo internacional si previamente no eran debatidos a escala interna. Actualmente nadie quiere correr el mismo riesgo y, como la incorporación de Estados Unidos al nuevo régimen internacional resulta imprescindible, hay un entendimiento general a favor de que primero puedan fijar los objetivos internos, antes de negociar un objetivo final.

Junto con los objetivos de reducción hay otra serie de cuestiones también de gran trascendencia para cualquier futuro acuerdo internacional, como por ejemplo todo lo relativo a la financiación de la lucha contra el cambio climático en terceros países, en los países en desarrollo.

El caso es que lo que desde hace años se preveía como el final de un periodo de negociación en diciembre de 2010 en Copenhague, ahora parece que se convierte en una etapa intermedia hacia un acuerdo jurídicamente vinculante a adoptar algo más adelante, y en el que la coordinación de la política y de la negociación de la Unión Europea corresponderá a la Presidencia española durante el primer semestre de 2010.

El reto que se le presenta a España es en este aspecto formidable, pues no en vano la Unión Europea ha sido siempre y sigue siendo un líder mundial e imprescindible en las políticas de lucha contra el cambio climático.

En el acuerdo futuro deberán resolverse toda una serie de cuestiones de gran trascendencia, entre las que podemos señalar, por ejemplo, el establecimiento de los objetivos de reducción a largo plazo, ¿se conseguirá que la Comunidad Internacional acepte el compromiso de reducción de un 80 a un 95% de las emisiones de 1990 para el año 2050? Europa ya lo hizo, precisamente en el Consejo Europeo de octubre de 2009. Otro elemento de gran importancia es también el que se refiere a los objetivos de reducción para las emisiones procedentes de la navegación y la aviación. Las segundas ya están sometidas al régimen comunitario de comercio de emisiones, pero tanto para estas como para las primeras hace falta establecer objetivos globales, algo que levanta grandes resistencias por parte de algunos países y sectores económicos.

**[En el acuerdo futuro sobre cambio climático deberán resolverse toda una serie de cuestiones de gran trascendencia, entre ellas el establecimiento de los objetivos de reducción a largo plazo. Foto: Vicente González.]**



Hay, evidentemente, muchos más retos, como la transferencia de tecnología a los países en vía de desarrollo; cómo abordar el exceso de emisiones asignadas a países como Rusia, Ucrania y algunos Estados miembros de la Unión Europea durante Kioto, cuyo uso indiscriminado podría minar considerablemente la integridad ambiental del nuevo régimen; cómo contabilizar las absorciones y emisiones forestales en los países desarrollados y como compensar la lucha contra la deforestación en los países en desarrollo, o qué cantidades aportar en materia de financiación en la lucha contra el cambio climático, son solo algunos de los importantes aspectos sobre los que tendrá que ponerse de acuerdo la Comunidad Internacional de cara al nuevo régimen post-Kioto.

Cómo abordará España, con qué medios y en que plazos estas negociaciones sólo se podrá saber una vez que se conozca el resultado de Copenhague, unos días antes del inicio de la Presidencia española.

Ya sólo el corto plazo de que se dispondrá para organizar los debates es en sí mismo una formidable dificultad para una organización como la Unión Europea cuya toma de decisiones necesita de amplios periodos de planificación y gestión.

## Biodiversidad

En el año 2010 concurren diversas circunstancias que lo convierten en un periodo de particular relevancia en materia de lucha contra la pérdida de la diversidad biológica.

En primer lugar hay que recordar que es el "Año Internacional de la Biodiversidad" y que hay muchas actividades previstas al respecto. Pero lo más importante es que este año no se declaró como tal por capricho sino porque es precisamente la fecha en la que se habían marcado objetivos concretos en la materia tanto a escala de la Unión Europea como internacional. Se trataba de parar la pérdida de biodiversidad en 2010, en lo que la UE se refiere y de *reducirla significativamente* a escala global. Es evidente a estas alturas que tanto la UE como la comunidad internacional han fracasado en ambos objetivos. El ejercicio ahora es marcar la agenda de futuro en cuanto a esta dimensión esencial en la protección del medio ambiente y de la calidad de vida.

A título de ejemplo se puede recordar que en la reciente evaluación de la directiva Hábitats hecha por la Comisión se ha encontrado que *por región biogeográfica, alrededor del 65 % de las 701 evaluaciones de hábitats del anexo I fue desfavorable. Solo el 17 % de las evaluaciones de hábitats fue favorable.*

*En general, se realizaron 2 240 evaluaciones de especies distintas en toda la Unión Europea. Solo el 17 % de esas evaluaciones fue favorable, el 52 % fue desfavorable y en el 31 % de los casos el estado de conservación se clasificó en la categoría de desconocido.*

Dentro de la agenda internacional hay dos elementos de particular importancia: la cita de la Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas dedicada a la biodiversidad en septiembre de 2010 y la Décima Conferencia de las Partes (COP10) del Convenio sobre la Diversidad Biológica, a celebrar en Nagoya (Japón) en octubre de 2010.

Además, a escala interna comunitaria, hay también citas de gran relevancia, pues por un lado hay que fijar la posición comunitaria para la COP10 del Convenio de Biodiversidad y por otra parte hay que fijar el objetivo *post-2010* en materia de biodiversidad para la Unión Europea. Este último será la contribución de Europa a los debates sobre el objetivo global que se deberá acordar unos meses después en Nagoya.

La determinación del objetivo comunitario es ya en sí mismo un reto de calado, pues, en primer lugar, su establecimiento corresponde nada menos que al Consejo europeo, como ya fue el caso en el *objetivo 2010*. Por otra parte, en cuanto al contenido, el enfoque está todavía por definir, y la imprescindible contribución que la Comisión debe aportar al debate está también en el aire, pues se sabe que con una Comisión en funciones como la actual, la adopción de propuestas de fondo es siempre complicada. No obstante su contribución se espera para finales de enero de 2010. Si se tiene en cuenta que la decisión ha de tomarse en el Consejo Europeo de marzo, con apenas dos meses de debates preparatorios, se puede ver lo apurado de los plazos. En cualquier caso el nuevo objetivo debería servir para orientar, entre otras cosas, la política comunitaria en la materia para los próximos años, incluida la definición de las necesidades de nuevas propuestas legislativas en su caso, etc. Por otra parte debería ser un objetivo ambicioso, visto el precario estado actual de la biodiversidad; debería ser también medible para poder calibrar los avances realizados hacia su logro; debería tener la base científica imprescindible para darle solidez y ser suficientemente simple como para que sea fácilmente comprensible por el público.

Son todas ellas condiciones difíciles de hacer coincidir en un objetivo único específico, pero eso es precisamente de lo que trata el ejercicio a desarrollar entre la Presidencia, los 27 Estados miembros y la Comisión Europea.

**[A escala interna comunitaria hay que fijar la posición comunitaria para la COP10 del Convenio de Biodiversidad que se celebrará en Nagoya (Japón) en octubre de 2010. Foto: Roberto Anguita.]**



## Protección de los bosques

Los bosques están sometidos a mayores presiones cada día. Si bien es cierto que la superficie de bosques viene aumentando sostenidamente en la Unión Europea en los últimos años, no es menos verdad que las agresiones que sufren son también crecientes. En España es fácil imaginarlas mirando simplemente las

**[Si bien es cierto que la superficie de bosques viene aumentando sostenidamente en la Unión Europea en los últimos años, no es menos verdad que las agresiones que sufren son también crecientes. Foto: Roberto Anguita.]**



estadísticas de incendios forestales, pero a escala europea, y sin tratarse necesariamente de incendios, también hay amenazas muy presentes como en particular las derivadas de las plagas y de fenómenos naturales extremos como las tormentas, inundaciones, etc. Este conjunto de fenómenos dañan considerablemente los bosques en la UE y las perspectivas son que su intensidad y frecuencia crezca como efecto del cambio climático en las próximas décadas. Los efectos de esta situación tienen una gran dimensión nacional y también transfronteriza, porque por un lado, las emisiones derivadas de los incendios contribuyen al aumento de los gases de efecto invernadero en la atmósfera y, por otro, son una amenaza a la biodiversidad forestal en general y en concreto a los hábitats forestales de la red Natura 2000 comunitaria. Además hay todavía muchas lagunas de conocimiento e información al respecto. Por todo ello hace falta iniciar un proceso de acción a escala comunitaria. Se cuenta para ello con la comunicación sobre protección de los bosques que se espera que la Comisión produzca antes de la primavera y con un debate adecuado en el Consejo de Ministros en el que se pueda indicar el camino a seguir en este largo pero imprescindible proceso comunitario.



## Sequia y escasez de agua

Al igual que en el caso anterior, el cambio climático tiene también un efecto determinante en la disponibilidad de agua, y en particular en países como el nuestro, ubicados en zonas geográficas ya de por sí propensas a una escasez crónica de agua y unos periódicos episodios de sequías muy importantes.

Para España es de gran interés mantener el debate de estos problemas a escala europea, dado que deben ser tenidos en cuenta en todas las políticas comunitarias como una realidad que afecta a un número creciente de Estados miembros y, desde luego, a todo el sur de la Unión Europea.

Desde hace unos años se debate a escala comunitaria sobre una estrategia relativa a la escasez de agua y las sequías, aunque sin embargo, todavía no vio la luz, en parte debido a que al tratarse de un problema que no afecta a todos por igual, su progreso es más limitado que el de otras iniciativas.

El reto es, por lo tanto, continuar los debates iniciados aportando nueva información y conocimiento e integrando, desde luego, la dimensión del cambio climático, en particular, las necesidades de la adaptación al mismo. El esfuerzo que se prevé desplegar es considerable, pues se le dedicará una conferencia de alto nivel de carácter monográfico a ello en España y se deberá plantear un debate político sostenido en el seno del Consejo de Ministros, en el que se espera se adopten unas conclusiones que marquen y definan las actuaciones comunitarias en la materia para los próximos años.

[En España se dedicará una conferencia de alto nivel de carácter monográfico a las sequías y escasez de agua. Foto: Vicente González.]



Otros artículos relacionados con: [UE](#), [Presidencia](#), [medioambiental](#)



Ambienta <<Accesibilidad>>

©2009 Revista