

11 CONGRESO EUROPARC -ESPAÑA. ESPARC 2005.

**COMUNICAR LOS BENEFICIOS DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS A LA
SOCIEDAD**

Cangas del Narcea, Principado de Asturias, 8 al 12 de junio de 2005

Mesa Redonda: **Instrumentos para la financiación de la Red Natura 2000.**

Carlos Martín-Novella. Dirección General para la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente

Las negociaciones sobre la financiación de la Red Natura 2000 en las instituciones de la Unión Europea

Introducción

El 21 de mayo de 1992, hace casi exactamente trece años, se adoptó la Directiva de Hábitats. En estos trece años se ha trabajado intensamente para identificar y designar los Sitios de Interés Comunitario que, junto con las Zonas de Especial Protección designadas en virtud de la Directiva de Aves, constituirán la Red Natura 2000. La tarea ha sido ardua y costosa y aún queda trabajo importante por hacer para completar las listas biogeográficas con las aportaciones de los 10 nuevos Estados Miembros y resolución de diversas reservas incluidas en las listas ya adoptadas.

Se estima que, al final del proceso, ya próximo, la Red Natura 2000 cubrirá en total una superficie cercana a los 67 Millones de hectáreas (equivalente a la suma de las superficies nacionales de Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Dinamarca). En España, un país muy diverso y aún aceptablemente conservado, se prevé que la Red Natura 2000 cubra 13 millones de hectáreas, cerca del 25% del territorio nacional (frente a una media del 12 en la UE 15) , y aporte más del 23 % del total de la Red Natura 2000 en Europa..

Pero no basta con la mera declaración formal de la Red, lo más importante está aún por venir. Para alcanzar la meta del 2010 es esencial que la Red Natura 2000 se gestione adecuadamente. Y todos sabemos que la gestión de la biodiversidad necesita financiación. Conservación sin financiación se queda tan solo en conversación sobre papel.

La Comisión Europea adoptó en el 2004 una Comunicación sobre financiación de la Red Natura 2000, en la que estimaba que la gestión de la Red Natura 2000 en toda la Unión Europea necesitaría un presupuesto total de 6.100 Millones de Euros al año. Cálculos de BirdLife International indican que es muy posible que esta estima se haya quedado muy corta y que los costes reales asciendan a cerca de los 14.000 Millones de Euros al año. Nuestros propios datos indican que la Red Natura 2000 en España necesita alrededor de 1,300 Millones de Euros al año.

Así pues, la cuestión fundamental consiste en cómo obtener el dinero necesario. ¿Se debe financiar exclusivamente con cargo a los presupuestos nacionales de cada Estado Miembro, con cargo a los presupuestos Comunitarios, o se debe cofinanciar?

La Directiva de Hábitats responde claramente a esta pregunta cuando dice que, y cito textualmente: "Considerando que se reconoce que la adopción de medidas destinadas a fomentar la conservación de los hábitats naturales prioritarios y de las especies prioritarias de interés comunitario constituye una responsabilidad común de todos los Estados miembros; que ello puede no obstante imponer una carga financiera excesiva a determinados Estados miembros, habida cuenta, por una parte, de la distribución desigual de tales hábitats y especies en la Comunidad,por consiguiente, se acuerda que en este caso excepcional se debería establecer una contribución mediante una cofinanciación comunitaria...".

La propuesta de la Comisión y la postura de España

La Comisión ha propuesto en el paquete de perspectivas financieras para el período 2007-2013 que esta cofinanciación Comunitaria se obtenga principalmente a través de instrumentos sectoriales tales como el Reglamento de Desarrollo Rural y los instrumentos de la Política regional, que se verían complementados con unos pequeños fondos a través del futuro Reglamento Life + para medidas de concienciación "networking". El Ministerio está convencido de que esta propuesta no responde a lo previsto en la Directiva de Hábitats y que además es inadecuada para el medio ambiente. Explicaré brevemente porqué:

- a) El enfoque de "integración" para la financiación de la Red Natura 2000 sugerido por la Comisión desvirtúa lo establecido en la Directiva de Hábitats, ya que aquellos Estados Miembros con mayor porcentaje de terreno designado como Natura 2000 deberán sustraer para su financiación fondos que en otros Estados miembros podrían utilizarse para cubrir otras necesidades socioeconómicas. Así pues, penaliza a aquellos alumnos que contribuyen con un mayor esfuerzo a la construcción de esta red ecológica de interés europeo, cuando debería ser al contrario.
- b) Es, además, un enfoque que en lugar de integrar, confronta a los agricultores con el medio ambiente. En una situación de estancamiento o incluso de reducción del presupuesto agrícola Comunitario, los agricultores verían como la necesidad de financiación de Natura 2000 les priva de utilizar el presupuesto agrícola utilizado habitualmente para otras necesidades más directamente ligadas a la forma de vida tradicional. En tales circunstancias, los agricultores podrían llegar a interpretar que la conservación de la biodiversidad es perjudicial para sus intereses socio-económicos, lo que podría acarrear situaciones de conflicto entre la agricultura y la conservación. Esto no sería así si la Comisión hubiese propuesto otro método de integración en virtud del cual, en paralelo a las restricciones que se llegasen a imponer a los agricultores con objeto de conservar la biodiversidad, estos pudieran acceder a posibilidades adicionales de financiación para actuaciones de conservación que no fuesen de otra forma accesibles.
- c) La propuesta de la Comisión deja además desatendidas muchas necesidades prioritarias de conservación de hábitats y especies incluidos en la Directiva. En este sentido España ha presentado una tabla sobre elegibilidad de distintas medidas de conservación bajo las distintas propuestas legislativas presentadas por la Comisión en el marco de las Perspectivas Financieras, en la que quedan patentadas las numerosas e importantes lagunas existentes.

Las lagunas de elegibilidad detectadas tienen su origen en distintos aspectos:

- Las necesidades de conservación de muchos hábitats y especies prioritarios están ligadas directamente con prácticas agrícolas.
- Tan solo un 25 % de las zonas Natura 2000 están situadas en regiones elegibles para financiación dentro de los instrumentos de la Política regional. Además, un objetivo fundamental de los fondos estructurales es lograr la convergencia social.

económica, por lo que en la mayoría de los casos habrá otros proyectos con mayor rendimiento en este campo que los de conservación de la naturaleza. Así pues, igual que en el caso de la agricultura, en el caso de los Fondos Estructurales la conservación de la Biodiversidad se vería obligada a competir en una situación de clara desventaja.

- Muchos tipos de actuaciones fundamentales para la gestión y conservación de Red Natura 2000, que se han venido financiando en los últimos años a través del programa LIFE-Naturaleza, no serán elegibles en el futuro con el planteamiento de la Comisión. Un ejemplo paradigmático serían los programas de recuperación de especies amenazadas, cuyas actuaciones no son elegibles bajo el Reglamento de Desarrollo Rural ni bajo los instrumentos de la Política Regional.

La propuesta de Reglamento LIFE +, lejos de ayudar a mejorar la situación, aún empeora dado que no sólo no permitiría cubrir las lagunas detectadas sino que introduce ambigüedad con que está definido abre aún más interrogantes.

Así pues, tal y como ha sido pedido por una amplia mayoría de Estados miembros España considera que la mejor solución es establecer una línea presupuestaria Comunitaria específica para cubrir las necesidades de financiación de Natura 2000. Es necesario que tal línea presupuestaria comunitaria (que podría quedar integrada, por ejemplo, en el Reglamento LIFE +) tenga una dotación económica suficiente por lo que el presupuesto propuesto para el Reglamento LIFE + debería aumentar de manera muy significativa. En base a los cálculos disponibles de la Comisión y de BirdLife International, España, al igual que la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo, considera que sería necesario dotar al Reglamento LIFE + con una partida restringida de, como mínimo, 21.000 Millones de Euros para cubrir las necesidades de cofinanciación de Natura 2000.

La inexistencia de una financiación completa y suficiente para la gestión de la Red podría dar al traste con una iniciativa excepcional y ejemplar, a escala mundial, con un esfuerzo coordinado en pro de la conservación de la biodiversidad.

Situación actual de las negociaciones en las instituciones Comunitarias

La Comunicación de la Comisión sobre la Financiación de Natura 2000, ha sido discutida en el Parlamento y el Consejo. El Parlamento adoptó en marzo una resolución no legislativa en la que critica la propuesta de la Comisión y apoya implícitamente una postura mantenida por España aunque, por temas de procedimiento, no menciona una cifra de 21.000 Millones al año. Por su parte el Consejo, en su reunión de octubre de 2004 se limitó a mantener una ronda de opiniones y no intentó siquiera alcanzar las Conclusiones del Consejo, que debiesen haber sido adoptadas por unanimidad. Sin embargo, en aquella ocasión los ministros de 15 Estados miembros apoyaron una iniciativa española de una declaración escrita en la que se critica duramente la propuesta de la Comisión y se apoya la postura que mantiene España en este contexto.

La propuesta de Reglamento Life + debe adoptarse por el Consejo y el Parlamento Europeo a través de un procedimiento de co-decisión en el que le corresponde

Parlamento manifestarse y proponer enmiendas primero. Tras el Parlamento manifestará formalmente el Consejo que propondrá sus propias enmiendas. Si ambos paquetes de enmiendas coincidiesen en la sustancia, y fuesen aceptables por Comisión, se habría alcanzado consenso y el Reglamento quedaría adoptado reflejando las enmiendas propuestas. Si, por el contrario, las enmiendas propuestas por ambas instituciones no fuesen idénticas (como es esperable) la Comisión elaboraría una segunda propuesta que reflejaría aquellas enmiendas propuestas por cada institución que considera aceptables. Se entraría entonces en una segunda ronda de negociación conocida como "segunda lectura" tras la que, de no alcanzarse consenso entre las tres instituciones, se entraría en un proceso de "conciliación" en el que tanto el Parlamento y el Consejo negociarían.

El Comité de Medio Ambiente adoptó a finales de abril un borrador de enmiendas en primera lectura que reflejan en gran medida la postura mantenida por España. Pide que el Reglamento Life + tenga un capítulo específico para Natura 2000, que financie actuaciones no solo de concienciación y "networking" sino también actuaciones de conservación y manejo de las especies y sus hábitats y pide que este capítulo tenga un presupuesto restringido de 21.000 Millones de Euros para el periodo 2007-2013. La propuesta será votada en plenario previsiblemente a finales de junio o a principios de julio.

Entre tanto, el Grupo de Medio Ambiente del Consejo ya ha comenzado las discusiones (aunque el Consejo propiamente dicho no se manifestará hasta que lo haya hecho el pleno del Parlamento). Aquí la posición de España cuenta con una amplia mayoría de apoyos pero los países que se oponen cuentan con una también amplia "minoría de bloqueo". Así pues, resulta evidente que es esencial que el Parlamento Europeo mantenga el apoyo a la postura de España si queremos concluir con éxito el proceso negociador.

Sin embargo, ni el Consejo ni el Parlamento pueden decidir de una forma independiente sobre los temas presupuestarios de Life +. La Comisión ha previsto en su propuesta de Perspectivas Financieras para el periodo 2006-2013 tan solo 2.150 Millones de Euros para el programa Life + (menos del 10 % de lo necesario para Natura 2000). Por lo tanto es necesario concluir las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras antes de poder finalizar las negociaciones sobre los aspectos presupuestarios del Reglamento Life +.

El Comité Temporal sobre Perspectivas Financieras del Parlamento Europeo adoptó mediados de mayo un borrador de resolución en el que se pide que se restrinja el presupuesto de 21.000 Millones de Euros al año para Natura 2000 pero no indica si ese dinero debe proveerse en una única partida presupuestaria o en varias (Reglamento de Desarrollo Rural, Fondos Estructurales, Life +, etc). Este borrador de resolución se votará en el plenario a mediados de junio. Esta por ver como reaccionarán los Estados miembros ante la posible solicitud de restringir fondos para Natura 2000 dentro de los presupuestos de Desarrollo Rural y Fondos Estructurales...

En este marco, serían los Jefes de Estado y de Gobierno, en la Cumbre de mediados de junio en Bruselas, los que tendrán la penúltima palabra a la hora de fijar el presupuesto de la UE para el periodo 2006-2013. ¿Aceptarán un presupuesto restringido de 21.000 Millones de Euros al año para Natura 2000? Si fuese así ¿estarán a favor de un único fondo o a favor de dividir esta cantidad en distintas partidas?. Al c

de hoy no es fácil responder a estas preguntas. Después de todo esta es tan solo una carta más en una partida en la que se está jugando el futuro de los fondos estructurales del presupuesto agrícola, las modalidades de financiación futura de la UE, las aportaciones de cada Estado miembro al presupuesto Comunitario, el presupuesto para la adhesión de Rumanía y Bulgaria y varias cosas más. Y la decisión se tiene que adoptar por unanimidad.

En cualquier caso, el presupuesto de la UE no se adoptará formalmente si no hay acuerdo entre el Consejo y el Parlamento. Así pues, una vez más, es esencial que el Parlamento apoye la postura de España si queremos ganar esta partida.