



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.5.2007
COM(2007) 262 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**Cooperación de la Comisión con el proceso «Medio Ambiente para Europa» tras la
Conferencia Ministerial de Belgrado de 2007**

[SEC(2007) 633]

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Cooperación de la Comisión con el proceso «Medio Ambiente para Europa» tras la Conferencia Ministerial de Belgrado de 2007

1. INTRODUCCIÓN

El proceso «Medio Ambiente para Europa» (MAE) es un marco multilateral informal que se creó en 1991 con el propósito de estimular la toma de conciencia sobre cuestiones medioambientales en los Países de Europa Central y Oriental que, emergiendo de los regímenes anteriores, evolucionaban hacia la economía de mercado y la democracia. El proceso se dotó de una estructura flexible supervisada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). Si bien, desde sus inicios, este proceso no ha mantenido vínculos formales con la Unión Europea (UE), la Comisión Europea y muchos de sus Estados miembros han figurado y siguen figurando entre sus donantes y participantes más activos.

El objetivo del proceso «Medio Ambiente para Europa» era armonizar la calidad del medio ambiente y las políticas medioambientales en todo el continente europeo y afianzar la paz, estabilidad y desarrollo sostenible de este último en el contexto de la transición a las economías de mercado y la democracia. A principios de la década de los noventa, el establecimiento de un marco que permitiese otorgar prioridad a determinadas intervenciones y coordinar los esfuerzos de numerosos y diferentes interlocutores tenía una especial relevancia.

Dieciséis años después del arranque de este proceso, puede observarse que el panorama político de nuestro continente ha experimentado radicales modificaciones. La mayor parte de los Países de Europa Central y Oriental que fueron destinatarios del proceso MAE son ahora miembros de la Unión Europea, lo que les ha permitido forjar vínculos más estrechos con los nuevos vecinos de la Unión. Las relaciones UE-Rusia se han ampliado hasta convertirse en una asociación estratégica de amplio espectro (circunstancia que se reflejará en el nuevo Acuerdo Marco UE-Rusia, el inicio de cuyas negociaciones se producirá en breve). El proceso de estabilización y asociación ofrece la posibilidad de adhesión a la UE a los países del sudeste de Europa. La aprobación y consolidación de la política europea de vecindad¹; la negociación de un nuevo acuerdo mejorado con Ucrania que reflejará la voluntad de este país de profundizar su relación con la UE; el diálogo político UE-Asia Central y la reciente Comunicación de la Comisión sobre la sinergia del Mar Negro² son iniciativas que brindan

¹ La Comunicación de la Comisión sobre la consolidación de la política europea de vecindad (COM(2006) 726 final) propone un conjunto de medidas para reforzar esta política entre las que se incluyen el fomento de los contactos personales y de la cooperación regional y la creación de una dimensión temática que abarcaría varios sectores como el medio ambiente, el transporte y la energía. Además, subraya la necesidad de conseguir la aplicación efectiva de los acuerdos y procesos multilaterales existentes y nuevos.

² Comunicación de la Comisión: La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional (COM(2007) 160 final).

nuevas oportunidades de estrechamiento de la cooperación entre la Unión y los países de la región de la CEPE.

Las actividades medioambientales tienen por lo tanto que encajar en el marco de política exterior recientemente afinado, estructurado y aprobado por la UE. Ello propiciará una mejor coordinación de los procesos medioambientales existentes dentro de la citada región y contribuirá a la aplicación de un enfoque de carácter más global y ordenado por prioridades por parte de la UE y sus socios.

El proceso «Medio Ambiente para Europa» se halla ahora en un punto crucial. Los preparativos de la próxima conferencia ministerial del proceso MAE, que se celebrará en Belgrado en octubre de 2007, están en marcha. Resulta por lo tanto oportuno reflexionar acerca del futuro del proceso y de la estrategia para la participación de la Comisión en actividades multilaterales en la zona paneuropea en el periodo posterior a la Conferencia de Belgrado.

La presente Comunicación expone las opiniones de la Comisión Europea acerca del futuro del proceso «Medio Ambiente para Europa», así como de su participación en las actividades relacionadas con el mismo tras la Conferencia de Belgrado. La Comunicación constituye asimismo una contribución al debate de la Conferencia Ministerial de 2007, uno de cuyos principales puntos será precisamente el futuro del proceso MAE.

2. LOGROS DEL PROCESO «MEDIO AMBIENTE PARA EUROPA»

A lo largo de los años, el proceso MAE ha adquirido prestigio por su amplitud y por su capacidad de otorgar a todos los países miembros la posibilidad de expresarse en sus foros multilaterales. Además, ha servido de marco para las tentativas de mejora de las políticas y las condiciones medioambientales de la región de la CEPE. No obstante, la UE tomó directamente el relevo de esta actividad cuando los países candidatos de Europa Central y Oriental se adhirieron a la Unión en 2004 y cuando Bulgaria y Rumanía lo hicieron en 2007. Por otra parte, el desarrollo de políticas ambientales en los demás países de Europa del Este pertenecientes al espacio post-soviético ha avanzado con lentitud debido a las fuertes limitaciones políticas y económicas internas.

Los principales resultados del proceso MAE incluyen la contribución del Grupo de trabajo de la CEPE para el seguimiento y la evaluación de las condiciones medioambientales (WGEMA) a la preparación de los llamados «informes de evaluación medioambiental paneuropeos» que se elaboran para cada conferencia ministerial (bajo la dirección de la Agencia Europea de Medio Ambiente).

Se considera que uno de los «estandartes» del proceso MAE es la Estrategia medioambiental para los países de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central (EOCAC), centrada en la búsqueda, mediante una estrecha cooperación, de soluciones a los problemas medioambientales comunes de los países EOCAC³. La Estrategia se aprobó en la Conferencia

³ Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Federación de Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Ministerial de Kiev de 2003 y tiene tanto defensores como detractores. Los defensores suelen argumentar que la Estrategia establece un marco común para la solución de los problemas medioambientales de países con un pasado común (el legado de la antigua Unión Soviética) y, habida cuenta de que carece de objetivos fijos y de calendario, aluden a ella más como «documento de inspiración» que como marco normativo. De hecho, existen hasta la fecha pocos datos que apunten hacia la existencia de verdaderas iniciativas nacionales por aplicar la Estrategia EOCAC.

Los convenios sobre medio ambiente de la CEPE⁴ están al margen del proceso MAE en sí mismo, aunque suelen citarse entre los éxitos derivados del mismo. No obstante, el escaso nivel de ratificación y aplicación de algunos de los cinco convenios medioambientales de la CEPE y sus protocolos, especialmente en los países EOCAC, sigue siendo una fuente de preocupación.

Cada cuatro o cinco años se organiza una conferencia ministerial con la intención de dar impulso a la actividad en la región. No obstante, se ha observado en el pasado cierta tendencia a incluir en los programas de esas conferencias una gama demasiado amplia de problemas medioambientales ya abordados a veces en otros foros multilaterales internacionales, lo que resta productividad al debate. En Kiev, por ejemplo, se dedicó bastante tiempo de negociación a cuestiones como el cambio climático, los OMG y la seguridad nuclear, a pesar de que las decisiones sobre tales cuestiones se hallaban y siguen fuera del mandato del proceso MAE y de que están siendo eficazmente tratadas otros organismos internacionales.

3. DE KIEV A BELGRADO

A raíz de la anterior Conferencia Ministerial del MAE, celebrada en Kiev en 2003, la Comisión Europea expresó sus opiniones sobre el futuro del proceso y su relación con el mismo en una Comunicación titulada: «Cooperación paneuropea en cuestiones de medio ambiente después de la Conferencia de Kiev» (COM (2003) 62 final).

En ese documento, la Comisión subrayaba que el nuevo paisaje político creado por la ampliación de la UE debía influir en las prioridades y modalidades futuras del proceso MAE. En 2003, la Comisión sugería por consiguiente que este proceso reorientase su actividad hacia iniciativas estratégicas en la región EOCAC donde la experiencia y los conocimientos especializados pudiesen aportar un valor añadido respecto de la cooperación bilateral con cada uno de los países donantes o con la UE.

La Declaración Ministerial de Kiev reflejó también este «desplazamiento hacia el Este» y respaldó con carácter oficial la concentración del proceso MAE en la región EOCAC. Se acordó asimismo fusionar las actividades del Grupo operativo del programa de acción en materia de medio ambiente (grupo de dirección de la política) y el Comité de preparación de proyectos (grupo de dirección de las finanzas) a fin de racionalizar los escasos recursos

⁴ El Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia; el Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo («Convenio de Espoo»); el Convenio sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales; el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales; el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones, y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente («Convenio de Aarhus»).

disponibles para el proceso. No obstante, cabe observar que la decisión de escoger Belgrado como sede de la próxima conferencia ministerial no refleja el desplazamiento de centro geográfico acordado en Kiev.

Las condiciones y tendencias identificadas por la Comisión en su Comunicación de 2003 se han ido intensificando en estos años previos a la Conferencia Ministerial de Belgrado de 2007. Entre esas tendencias, podemos destacar tres que nos remiten a la justificación misma de la existencia del proceso MAE y a su futuro papel:

- En primer lugar, la progresiva expansión de la UE hacia el Este: tras la quinta ampliación de la UE, 27 de los 56 miembros de la CEPE forman ahora parte de la Unión, y otros tres países (Croacia, Turquía y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) son candidatos a la adhesión. Cuatro países más (Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro) participan en el proceso de estabilización y asociación y son candidatos potenciales a la pertenencia a la UE. Por último, el desarrollo de la política europea de vecindad (aplicada, en el Este, a Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldova y Ucrania) y la asociación estratégica con Rusia han modificado profundamente el contexto de las relaciones de la UE con la mayor parte de sus interlocutores restantes en el proceso MAE.
- En segundo lugar, los países EOCAC presentan una creciente diversidad tanto en sus políticas interiores como en sus relaciones con los países asociados. Cada vez es por consiguiente más discutible la validez de dispensar al conjunto de países EOCAC un trato de región homogénea.
- En tercer lugar, Rusia y otros países EOCAC, como Kazajstán, han experimentado un rápido crecimiento económico desde el final de la década de los noventa y dependen en mucho menor medida de la ayuda extranjera para las inversiones medioambientales y el desarrollo de capacidades. La mayor parte de los donantes han reducido considerablemente sus programas de ayuda.

La próxima Conferencia Ministerial del proceso MAE que se celebrará en Belgrado brindará la oportunidad de hacer balance de todos sus logros y de reflexionar sobre su posible papel futuro en el nuevo contexto geopolítico.

La mayor parte de los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea han demostrado y siguen demostrando su sólido compromiso con el proceso MAE. No obstante, en los últimos tiempos se han alzado voces que reclaman un incremento de la eficacia y una mayor concentración en las actividades capaces de rendir más beneficios medioambientales, a través por ejemplo de la aplicación de los instrumentos ya existentes en lugar del debate sobre ideas para nuevos proyectos. La Comisión Europea ha manifestado su apoyo a este último punto de vista.

4. ACTUACIÓN PROPUESTA

En opinión de la Comisión, el proceso MAE ha supuesto una importante contribución a la transición medioambiental de los PECO/los Países de Europa Sudoriental/los países EOCAC desde 1991. No obstante, su relevancia ha ido disminuyendo de forma paralela al desarrollo de otros marcos e iniciativas.

Actualmente, la legislación y las disposiciones comunitarias sobre medio ambiente cubren las necesidades normativas de los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental. La amplia mayoría de los países restantes de la región CEPE ha forjado intensos vínculos con la UE mediante los acuerdos de preadhesión, estabilización y asociación y a través de los planes de acción de la política europea de vecindad, instrumentos que fomentan, todos ellos, la protección del medio ambiente a través de una buena gestión ambiental, especialmente mediante la legislación y las instituciones pertinentes. En opinión de la Comisión, la cooperación bilateral entre la UE y los terceros países de la región CEPE representa un instrumento más directo para hacer frente a los retos medioambientales de cada país y para canalizar la asistencia de la UE, favoreciendo al mismo tiempo la coordinación de los procesos medioambientales existentes y generando un claro valor añadido.

La UE presta su apoyo inequívoco y participa activamente en diversos foros medioambientales multilaterales en los que se debaten cuestiones incluidas en el orden del día de la Conferencia de Belgrado, como la biodiversidad, asunto altamente prioritario para la UE y en relación con el cual la Comisión defiende en el plano internacional un considerable refuerzo del Convenio sobre la Diversidad Biológica y el incremento de las contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente Mundial⁵.

Puede citarse también el ejemplo de la producción y el consumo sostenibles, aspecto en relación con el cual la Estrategia temática de la UE para el uso sostenible de los recursos naturales dispone también de una dimensión exterior que abarca, entre otras medidas, la constitución de un Grupo internacional sobre uso sostenible de los recursos naturales en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Este Grupo emitirá dictámenes científicos independientes sobre las principales repercusiones medioambientales del uso de los recursos. Entre sus grandes líneas de actuación se incluirá la contribución a las estrategias de mitigación del impacto ambiental en las economías en rápida expansión, especialmente mediante la expansión de los conocimientos y las capacidades en los países en desarrollo.

Teniendo en cuenta, por un lado, las cada vez más activas relaciones bilaterales de la UE en materia de medio ambiente y, por otro, la creciente globalización de la cooperación medioambiental, la Comisión opina que, después de la Conferencia de Belgrado, el papel fundamental de la CEPE deberá consistir en propiciar la aplicación de los convenios medioambientales de las Naciones Unidas en la región, habida cuenta especialmente de la naturaleza transfronteriza de los mismos. La Comisión considera además que la CEPE debe seguir desempeñando su importante papel coordinador de la ejecución regional del Plan de Aplicación de Johannesburgo de 2002 y proseguir su labor de evaluación de los resultados ambientales, ejercicio que aporta una valiosa orientación política para los países beneficiarios y un importante presentación del contexto para los donantes potenciales.

En esa línea, la Comisión se propone, tras la celebración de la Conferencia de Belgrado, centrar su participación en el proceso MAE en las iniciativas y actividades que la cooperación bilateral de la UE no baste para llevar a la práctica.

De forma más general y para evitar la repetición innecesaria de actividades, garantizar la coherencia con el actividad bilateral de la UE y optimizar la asignación de recursos, la Comisión plasmará su compromiso con el proceso MAE en:

⁵ Comunicación de la Comisión: «Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 – y más adelante. Respaldo los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano», COM(2006) 216 final.

- participar activamente en la labor de aplicación de los convenios medioambientales existentes de la CEPE;
- contribuir a las evaluaciones de resultados ambientales de la CEPE;
- fomentar y sostener la red de centros medioambientales regionales de los países EOCAC (siempre que éstos puedan seguir manteniendo su papel fundamental en el desarrollo de capacidad en los países destinatarios de la política de vecindad y en los Estados de Asia Central);
- participar en iniciativas subregionales selectas con pertinencia para el proceso MAE, especialmente las destinadas a Asia Central;
- contribuir, junto con los Estados miembros de la UE, a la mejora del sector del agua en la región EOCAC con vistas a la consecución de los objetivos de la Iniciativa de la UE para el Agua (EUWI).