

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Revisión de la Iniciativa sobre los polinizadores — Un nuevo pacto para los polinizadores

[COM(2023) 35 final]

(2023/C 349/26)

Ponente: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Coponente: **Veselin MITOV**

Consulta	Comisión Europea, 24.1.2023
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	28.6.2023
Aprobado en el pleno	13.7.2023
Pleno n.º	580
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	182/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya la ambiciosa Comunicación de la Comisión ⁽¹⁾, que constituye una respuesta frente a la tendencia a la baja que están experimentando los polinizadores silvestres en la UE. No obstante, considera que, pasados cinco años desde la iniciativa inicial, los avances han sido insuficientes, en particular en lo que se refiere a la obtención de los datos necesarios que impulsarían la acción política. El CESE observa que falta una gobernanza clara sobre la aplicación de las medidas propuestas e insta a los Estados miembros a respaldar rápidamente esta propuesta de Comunicación.

1.2. La disminución de los polinizadores se atribuye a una serie de factores, como la insuficiencia de fuentes de alimento, la falta de rotación de los cultivos, la gestión de los plaguicidas en los diferentes Estados miembros, el consumo de plaguicidas por hectárea de tierra agrícola, la conducta de los habitantes de zonas urbanas y rurales, la invasión de especies no autóctonas de insectos y plantas, los depredadores, los métodos de gestión de los apicultores, las infecciones patógenas, incluidos los virus, y las consideraciones relativas al cambio climático. El Comité acoge favorablemente la introducción de un sistema paneuropeo de seguimiento y control de los polinizadores (EU-PoMS).

1.3. El CESE considera fundamental aumentar la capacidad administrativa en todos los Estados miembros y reforzar la colaboración entre las autoridades públicas, las instituciones de investigación y las partes interesadas privadas, en particular las del sector agrícola. También destaca la escasez de profesionales especializados en este ámbito.

1.4. El Comité pide encarecidamente que se destine una financiación significativa a la I+D+i, en particular en el marco del programa Horizonte Europa, a fin de recabar datos científicos esenciales y emprender las iniciativas adecuadas para revertir el descenso de las poblaciones de polinizadores. La coordinación a escala de la UE es esencial para garantizar que los datos nacionales se combinen y analicen a través de una plataforma específica de la UE dedicada a los polinizadores, que permita un acceso abierto a los datos.

1.5. El CESE aboga por la creación de un programa y una estrategia para fomentar las zonas urbanas favorables a los polinizadores, aumentando las prácticas de gestión del uso de la tierra con objeto de fomentar la diversidad entre los polinizadores y preservar los hábitats naturales en las regiones urbanas y periurbanas.

1.6. Para lograr avances significativos, la UE y los Estados miembros deben compartir rápidamente conocimientos y concentrar la investigación en prácticas agrícolas sostenibles y métodos eficaces de gestión integrada de plagas.

⁽¹⁾ COM(2023) 35 final.

1.7. El CESE aboga por que se imparta una formación adecuada a los agricultores sobre medidas ecológicas a través de los sistemas nacionales y regionales de asesoramiento a las explotaciones agrarias, que englobe también el uso de plaguicidas de bajo riesgo inocuos para los polinizadores y la gestión integrada de plagas. También se necesitan programas de formación destinados a aumentar los conocimientos sobre la ecología de los polinizadores, su identificación y la restauración del hábitat.

1.8. El Comité pide que la UE acometa un estudio destinado a obtener datos precisos sobre el impacto de las radiaciones electromagnéticas emitidas por las antenas de telecomunicaciones sobre los polinizadores silvestres en sus hábitats naturales y sobre las medidas políticas necesarias para garantizar una protección eficaz de los polinizadores.

1.9. El CESE subraya la necesidad de crear un parámetro sobre la contaminación lumínica en toda la UE, utilizando datos por satélite, con el fin de evaluar y observar los efectos que provoca en los polinizadores a escala regional y local.

1.10. El Comité acoge con satisfacción la solicitud de la Comisión de que el Comité Europeo de las Regiones apoye la puesta en práctica de la iniciativa sobre los polinizadores, pero lamenta no haber sido mencionado en ninguna de las dos iniciativas hasta la fecha, especialmente en lo que se refiere a su capacidad para promover esta estrategia entre las diferentes categorías de partes interesadas, en particular mediante la sensibilización de los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía a escala nacional.

1.11. El Comité destaca la necesidad de una financiación adecuada para responder a las expectativas señaladas en la Comunicación de la Comisión y garantizar la coherencia entre los distintos instrumentos y medidas de carácter político que inciden en la conservación de los polinizadores silvestres. También debe proporcionarse financiación para informar mejor a la población en general sobre la disminución de los polinizadores y sus efectos en nuestras vidas, así como sobre las repercusiones de la inacción en las generaciones futuras.

1.12. La aplicación de medidas estrictas es esencial para proteger a los polinizadores silvestres durante el proceso de evaluación del riesgo de los plaguicidas y la fase de uso. El CESE pide mayor transparencia en relación con el uso de plaguicidas en la UE y en terceros países.

1.13. La solución más eficaz es alcanzar un acuerdo a escala mundial para reducir el uso de plaguicidas sintéticos, garantizando un compromiso universal y una competencia leal. Aunque la tarea resulta ardua, es necesario adoptar un enfoque holístico y redoblar los esfuerzos en las negociaciones internacionales. Esto incluye un debate serio sobre la prohibición de exportar los plaguicidas cuyo uso ya está prohibido en la UE.

2. Observaciones generales

2.1. Reconocer los beneficios esenciales de los polinizadores y los servicios ecosistémicos que prestan es crucial para alcanzar varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Los polinizadores sirven para calibrar de forma crucial la salud de nuestro medio ambiente, y proporcionan unos beneficios económicos, sociales y culturales indispensables.

2.2. La Comisión ha preparado una revisión de la iniciativa de la UE sobre los polinizadores, cuyo objetivo es responder a la tendencia de disminución de los polinizadores silvestres en la UE. El CESE apoya la ambiciosa Comunicación, pero concluye que, pasados cinco años desde la iniciativa inicial, los avances han sido escasos; en particular seguimos sin disponer del conjunto de datos necesarios para impulsar la acción política.

2.3. Los polinizadores no solo son una parte esencial de unos ecosistemas que funcionan, sino también la base de la vida en nuestro planeta. Se conocen miles de especies diferentes de polinizadores silvestres, aunque la especie más famosa son las abejas. Diversos factores influyen en la disminución de los polinizadores silvestres, y el CESE hace hincapié en la importancia de recurrir al principio de precaución para proteger a estos.

2.4. El CESE valora positivamente los ambiciosos planes previstos en la Comunicación, pero señala que se trata de una larga lista de proyectos futuros que requieren disponer de tiempo suficiente. El CESE habría deseado que se hubieran previsto —dado que el tiempo acucia—, medidas y acciones claras a corto plazo que se sirvieran de las enseñanzas extraídas hasta la fecha y se sustentaran en el informe relativo a la iniciativa sobre los polinizadores inicial⁽²⁾. El Comité señala la necesidad de una actuación intersectorial, y al mismo tiempo inmediata, que abarque a todos los Estados miembros, y acoge con satisfacción la introducción de un sistema paneuropeo de seguimiento y regulación de los polinizadores (EU-PoMS).

(²) COM(2021) 261 final.

2.5. El CESE insta a los Estados miembros a que acuerden y emprendan con celeridad las medidas que deben adoptarse a corto, medio y largo plazo, y confía en que se la Comunicación propuesta se apruebe a la mayor brevedad.

2.6. Factores que influyen en la disminución de los polinizadores

2.6.1. Son numerosos los factores que afectan a la presencia de polinizadores en la naturaleza⁽³⁾. Entre los más importantes se encuentran el medio ambiente, la falta de rotación de los cultivos y la atención que dedican los agricultores a maximizar la producción, además del comportamiento de la población de las zonas urbanas y rurales. La disminución de los polinizadores también puede atribuirse a otros factores, como la insuficiencia de las fuentes de alimento, los ataques de especies invasoras de insectos y plantas, los depredadores, la gestión de los plaguicidas en zonas rurales y urbanas, las prácticas de gestión de colmenas de los apicultores y, lo que es más importante, las infecciones patógenas, incluidos los virus, y factores relacionados con el cambio climático.

2.6.2. El Comité observa que existe una clara relación entre la disminución de los polinizadores y el consumo de plaguicidas por hectárea de tierra agrícola y la producción de alimentos en los Estados miembros⁽⁴⁾. Las autorizaciones de emergencia para el uso de plaguicidas por parte de los Estados miembros constituyen un ejemplo de los problemas que plantea en la práctica la manera de gestionar eficazmente la protección fitosanitaria y garantizar la calidad y la cantidad de la producción. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria constató la existencia de alternativas para aproximadamente solo un tercio de las excepciones en caso de emergencia relativas al uso de estos neonicotinoides. El CESE recuerda la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dictada el 19 de enero de 2023 en el asunto C-162/21, según la cual los Estados miembros no pueden conceder nuevas autorizaciones de emergencia para productos que contengan neonicotinoides.

3. PRIORIDAD I: Mejorar el conocimiento acerca de la disminución de los polinizadores, sus causas y sus consecuencias

3.1. El CESE considera que existe una necesidad acuciante de reforzar la capacidad administrativa de los Estados miembros y la cooperación entre las autoridades públicas y las partes interesadas del sector privado, incluidos los institutos de investigación y los científicos, sin dejar atrás al sector agrario.

3.2. El intercambio de conocimientos teóricos y prácticos especializados y la realización de esfuerzos colectivos por las distintas partes interesadas son cruciales para diseñar medidas eficaces en relación con los costes y aprovechar las sinergias. Este enfoque global requiere una colaboración eficaz entre los responsables de la formulación de políticas, las partes interesadas y la población en general.

3.3. El CESE observa que, además de la disminución de las poblaciones de polinizadores, también escasean los expertos humanos en este ámbito. Los esfuerzos nacionales para garantizar la recogida de datos deben coordinarse a escala de la UE, incluida la recopilación y el análisis de dichos datos, en el marco de una plataforma de la Unión dedicada a los polinizadores que facilite el acceso libre a los datos. Una plataforma de ese tipo permite a los particulares contribuir a un esfuerzo colectivo, creando una comunidad de datos de código abierto y un repositorio de algoritmos y modelos verificados.

3.4. El Comité aboga por una financiación concreta y significativa en materia de I+D+i con el fin de recabar toda la información científica necesaria y emprender iniciativas adecuadas para revertir la disminución de los polinizadores.

3.5. El CESE valora positivamente que, tras la aprobación de la iniciativa inicial, la Comisión incorporara un capítulo específico sobre los polinizadores en el programa de trabajo 2018-2020 relativo a la Iniciativa Horizonte 2020. Debe asignarse financiación adicional para la investigación sobre polinizadores en el marco del programa Horizonte Europa, entre otros fines, para estudiar las razones de la disminución y realizar un seguimiento de las especies y poblaciones de polinizadores en la UE, incluidas las zonas urbanas.

4. PRIORIDAD II: Mejorar la conservación de los polinizadores y abordar las causas de su declive

4.1. El CESE reconoce la importancia de los datos disponibles sobre los polinizadores con objeto de seguir definiendo estrategias para su conservación y espera que se establezcan objetivos concretos y cuantificables a escala de la UE y de los Estados miembros para restablecer las poblaciones de polinizadores y sus hábitats en la Unión.

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Iniciativa ciudadana europea — Salvemos a las abejas y a los agricultores» (Dictamen de iniciativa) (DO C 100 de 16.3.2023, p. 45).

⁽⁴⁾ Eurostat, Agri-environmental indicator — consumption of pesticides.

4.2. El CESE propone que una de las medidas iniciales cruciales consista en cartografiar los hábitats y redes urbanos actuales y posibles para los polinizadores, y apoya la iniciativa de la Comisión de animar a las ciudades a aplicar la guía para ciudades favorables a los polinizadores ⁽⁵⁾. Además, el CESE aboga por el establecimiento de un programa y una estrategia para fomentar que las ciudades sean favorables a los polinizadores, mejorando la gestión del uso de la tierra a fin de promover la diversidad de los polinizadores y conservar las zonas reservadas a la naturaleza en las regiones urbanas y periurbanas. El Comité ya ha defendido que «la tierra debe gestionarse con cuidado en todos los Estados miembros, garantizando el equilibrio adecuado entre competitividad y sostenibilidad, y ofreciendo las oportunidades de financiación necesarias» ⁽⁶⁾.

4.3. Para estabilizar el número y la densidad de polinizadores en el medio rural, es esencial crear las condiciones adecuadas a través de la gestión de las tierras agrícolas. El CESE hace hincapié en que no se lograrán sistemas alimentarios más sostenibles sin políticas públicas que proporcionen un apoyo financiero adecuado a los agricultores. La financiación con cargo a la PAC no constituye la única posibilidad de gestionar las ayudas.

4.4. Toda medida que contribuya a estabilizar la distribución de los polinizadores debe evaluarse de manera realista. Deben descartarse las medidas que puedan contraponerse entre sí, y han de promoverse sistemáticamente medidas adecuadas. El CESE considera que no existe una gobernanza inequívoca respecto a la ejecución de las acciones propuestas, y cree que se producirá una discrepancia significativa entre los esfuerzos de los distintos Estados miembros.

4.5. Las grandes diferencias en el uso de plaguicidas por hectárea de tierra agrícola en los distintos Estados miembros dan lugar a disparidades no solo en cuanto a la conservación de la naturaleza, sino también en cuanto a la producción. La UE y los Estados miembros deben ampliar rápidamente la difusión de conocimientos y centrar los esfuerzos de investigación en la agroecología, el uso sostenible de los plaguicidas y las buenas prácticas de gestión integrada de plagas.

4.6. El CESE recomienda la implantación de un sistema de control transparente para hacer cumplir los mismos límites máximos de residuos de plaguicidas en los alimentos importados que los establecidos para los alimentos producidos en la Unión. El Comité ya ha pedido a la Comisión que aplique con celeridad la reciprocidad de las normas, con el fin de limitar el falseamiento de la competencia para los agricultores europeos ⁽⁷⁾. Debe protegerse a los consumidores y ofrecérseles productos de calidad a precios justos.

4.7. El CESE aboga por que se imparta una formación adecuada a los agricultores sobre medidas ecológicas a través de los sistemas nacionales y regionales de asesoramiento a las explotaciones agrarias, en la que también se traten el uso de plaguicidas de bajo riesgo y la gestión integrada de plagas.

4.8. Deben desarrollarse indicadores del estado de las poblaciones de polinizadores antes de finales de 2024, de modo que dichos indicadores puedan evaluarse en el marco de la PAC. Un paso esencial es llevar a cabo una evaluación exhaustiva de los efectos de la PAC en la prevención de la disminución de los polinizadores y fomentar prácticas que reviertan esa disminución. Los Estados miembros deben fomentar que los fondos de asistencia técnica procedentes de la PAC se orienten hacia los polinizadores, y utilizar al mismo tiempo fondos adicionales para la protección de los consumidores y del medio ambiente.

4.9. Las franjas de floración son una buena reserva para diferentes especies polinizadoras y sin duda contribuirán a la protección de los polinizadores. Sin embargo, esas franjas pueden suponer un riesgo para las abejas y otros polinizadores si se siembran cerca de aguas subterráneas y los plaguicidas en cuestión aún se encuentran en el suelo. Por ese motivo, se necesitarían fondos para investigar y desarrollar una metodología inequívoca respecto a las franjas de floración.

⁽⁵⁾ Comisión Europea, A guide for pollinator-friendly cities.

⁽⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/841 en lo relativo al ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de cumplimiento, el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030 y el compromiso con la consecución colectiva de la neutralidad climática para 2035 en el sector del uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura, y el Reglamento (UE) 2018/1999 en lo que respecta a la mejora del seguimiento, la notificación, el seguimiento de los avances y la revisión [COM(2021) 554 final] (DO C 152 de 6.4.2022, p. 192).

⁽⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115 [COM(2022) 305 final — 2022/0196 (COD)] (DO C 100 de 16.3.2023, p. 137).

4.10. Según algunos estudios científicos ⁽⁸⁾, la radiación electromagnética emitida por las antenas de telecomunicaciones puede afectar a la población de polinizadores silvestres en sus hábitats naturales. Además, en 2018, el Comité Científico de Riesgos Sanitarios, Ambientales y Emergentes (CRSAE) de la Comisión Europea asignó al riesgo de que la radiación electromagnética (en particular la relacionada con la red 5G) afecte negativamente al medio ambiente la calificación más alta posible ⁽⁹⁾. Otras evaluaciones realizadas por el programa Eclipse, así como por investigadores independientes, han comprobado que previsiblemente los campos electromagnéticos dañen a las poblaciones de insectos ⁽¹⁰⁾. El Comité pide a la UE que acometa un estudio destinado a obtener datos precisos sobre esta cuestión y sobre las medidas políticas necesarias para garantizar una protección eficaz de los polinizadores.

4.11. El CESE considera necesario desarrollar un parámetro sobre la contaminación lumínica a escala de la UE, basado en datos recabados mediante satélite, con el fin de evaluar y supervisar su impacto sobre los polinizadores a escala local y regional.

4.12. Los fondos proporcionados por la política de cohesión de la UE pueden utilizarse para invertir en la protección y la restauración de la naturaleza y la biodiversidad, la mitigación del cambio climático y la garantía de un desarrollo urbano sostenible, por ejemplo con la implantación de infraestructuras ecológicas basadas en la naturaleza para los polinizadores. El CESE valora positivamente la recomendación de la Comisión a este respecto que figura en el apartado 11.2 de la Comunicación.

5. PRIORIDAD III: Movilizar a la sociedad y promover la planificación estratégica y la cooperación a todos los niveles

5.1. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión haya pedido apoyo al Comité Europeo de las Regiones en lo que respecta a la puesta en práctica de la iniciativa sobre los polinizadores por parte de los entes locales y regionales. Sin embargo, se muestra decepcionado por no haber sido mencionado ni una sola vez en esta iniciativa ⁽¹¹⁾ ni en la iniciativa inicial ⁽¹²⁾, especialmente en lo que se refiere a su papel como portavoz de la sociedad civil de la UE. Considera que deberían encomendarse al CESE obligaciones específicas respecto al fomento de esta estrategia entre las diferentes categorías de partes interesadas, en particular mediante la sensibilización a escala nacional de los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía.

5.2. Deben utilizarse herramientas de comunicación específicas para sensibilizar a la ciudadanía respecto a la disminución de los polinizadores y sus repercusiones en nuestras vidas, así como sobre los efectos de la inacción (incluidas las consecuencias económicas, sociales y medioambientales para las generaciones futuras), y para promover campañas de información en los medios de comunicación públicos de todos los Estados miembros. Debe proporcionarse financiación para informar mejor a la población en general, en particular a través de los medios sociales y publicidad televisiva de corta duración en horario de máxima audiencia.

5.3. El CESE reconoce el importante papel de la Pollinator Coalition of the Willing ⁽¹³⁾, una plataforma de países impulsada por la UE que se dedica al intercambio de conocimientos y mejores prácticas, a la realización de investigaciones sobre la preservación de los polinizadores y a la prestación de asistencia y cooperación mutuas.

5.4. El CESE aboga por que se establezcan programas de formación encaminados a aumentar los conocimientos sobre la ecología de los polinizadores, su identificación y la restauración de sus hábitats, y dirigidos a asesores agrícolas, agricultores, silvicultores, gestores de tierras y profesionales de la ordenación del territorio.

6. Observaciones finales

6.1. La Comisión ha elaborado una lista de 42 medidas por orden de prioridad y con unos plazos inequívocos. Respecto a ellas, conviene establecer un calendario detallado relativo a las fases de preparación y de comprobación ulterior. Un calendario así establecido resultará más fácil de controlar y más sencillo de cumplir para todos los participantes.

6.2. El CESE considera que una colaboración eficaz y una asignación adecuada de los recursos serán cruciales para garantizar la coherencia entre los distintos instrumentos y medidas de carácter político que inciden en la conservación de los polinizadores silvestres. El Comité hace hincapié en la importancia de adecuar los fondos al cumplimiento de las expectativas formuladas en la Comunicación de la Comisión.

⁽⁸⁾ Electromagnetic radiation of mobile telecommunication antennas affects the abundance and composition of wild pollinators.

⁽⁹⁾ CRSAE, Declaración sobre cuestiones emergentes en materia de salud y medio ambiente (2018).

⁽¹⁰⁾ Riesgo para los polinizadores derivado de la radiación electromagnética antropogénica.

⁽¹¹⁾ COM(2023) 35 final.

⁽¹²⁾ COM(2018) 395 final.

⁽¹³⁾ Coalition of the Willing on Pollinators, Promote Pollinators.

6.3. Es necesario mejorar las salvaguardias para proteger a los polinizadores silvestres tanto durante el proceso de evaluación del riesgo de los plaguicidas como durante la fase de uso de estos productos. El hecho de no adoptar una estrategia audaz para abordar el uso de plaguicidas pone en peligro el futuro de las abejas y otros polinizadores, la totalidad de nuestro ecosistema y la seguridad alimentaria de la población de la UE. Se requiere una mayor transparencia sobre el uso que realmente se hace de los plaguicidas en la UE.

6.4. El Comité considera que el enfoque más eficaz y la solución ideal consisten en alcanzar un acuerdo mundial para reducir el uso de plaguicidas sintéticos, garantizando un compromiso universal y una competencia económica leal. Aunque esta opción supone un largo camino, es necesario adoptar un enfoque holístico y deben intensificarse los esfuerzos en el marco de las negociaciones internacionales. Esto incluye un debate serio sobre la prohibición de exportar a terceros países los plaguicidas cuyo uso ya está prohibido en la UE.

Bruselas, 13 de julio de 2023.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE
