

LLAMADNOS AARHUS

Susana Calvo; Susana Drake y Carlos Mediavilla

Julio 2007

Susana Calvo. Jefa de Servicio de Educación Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente.
Susana Drake. Jefa de Área de Información Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente.
Carlos Mediavilla. Técnico de Educación Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente.

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deben facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes." Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)

Este es el primero de tres artículos, a publicar a intervalos de tres o cuatro meses en la Carpeta Informativa del CENEAM, con este plan:

Primero: Contribuir a que el Convenio de Aarhus y la legislación derivada esté en la agenda de los educadores ambientales, particularmente, pero no exclusivamente de los que trabajan en los departamentos ambientales de las administraciones.

Segundo: Analizar los criterios y obligaciones que establece la normativa derivada del Convenio de Aarhus y qué procedimientos derivarían en los ámbitos de información ambiental, evaluación de impacto ambiental, autorizaciones ambientales integradas, planes y programas con incidencia en el medio ambiente y qué puede aportar la experiencia previa de la educación ambiental en el desarrollo y aplicación de estos procedimientos.

Tercero: Explorar estrategias para que los educadores ambientales, desde posiciones marginales o desconectadas de la gestión ambiental, puedan intervenir en el desarrollo y aplicación de la normativa derivada del Convenio de Aarhus.

Este año deberíamos celebrar el 15 aniversario de la Cumbre de Río. Aunque tengamos cierto sabor agri dulce en relación con las expectativas que despertaron las declaraciones y los instrumentos firmados allí, aquéllas y éstos siguen siendo referencia para nuestro trabajo y para nuestra vida. Río nos hizo soñar con la incorporación de las cuestiones ambientales en todos los ámbitos sectoriales y con la participación como el mejor modo de tratarlas. No estamos satisfechos de la medida en que se han incorporado en nuestra labor cotidiana, pero sigue siendo un horizonte de construcción de la sostenibilidad y aún podemos pensar que con interferencias e interrupciones, estamos en ese proceso.

La sombra de Río es alargada. No tenemos más que pensar en el que ha devenido tema ambiental estrella: el Convenio de Cambio Climático. Otros resultados de Río han tardado algo más en fraguarse pero también contribuyen a forjar una nueva forma de ver y de hacer.

Aarhus, principal ciudad peninsular danesa, acogió en 1998 la conferencia de ministros de medio ambiente de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, la cuarta del proceso *Environment for Europe*. Este proceso, se había iniciado en las vísperas de Río, en 1991, y es una de las referencias para el desarrollo de la política ambiental en la región paneuropea (desde Irlanda a Kazajstán, incluyendo a Estados Unidos, Canadá y Rusia, es decir, desde Kamchatka hasta Alaska). Muchas de las Directivas de la Unión Europea tan visibles e imbricadas en nuestra labor tienen su origen en convenios y protocolos firmados en el marco de ese proceso.

En esa ocasión, en 1998, en Aarhus, la sombra de Río, en uno de los aspectos que más atañe a la educación ambiental, se manifestó en la firma de un convenio con el fin expreso de desarrollar el principio 10 de la Declaración de Río.

ES DE LEY

El **Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia ambiental**, reconoce estos tres aspectos como derechos de los ciudadanos. Se reconoce, además, que el ejercicio de estos tres derechos contribuirá a la mejor calidad y aplicación de las decisiones públicas, así como a la sensibilización del público. La garantía de estos derechos se articula a través de disposiciones que exigen de nuestras administraciones una mayor transparencia de sus actuaciones y una democratización de los procedimientos de toma de decisiones. La transparencia se prevé facilitarla no sólo removiendo obstáculos al acceso a la información, sino a través de medidas activas por parte de las administraciones para dar a conocer a los ciudadanos la información de que disponen y cómo y dónde acceder a ella. En cuanto a la democratización de los procedimientos distingue obligaciones de participación en la toma de decisiones como las relativas a la autorización y aprobación de actividades y en la elaboración de planes y programas que van más allá de los tradicionales trámites de información pública.



La Unión Europea ha recogido las disposiciones del Convenio fundamentalmente en los siguientes instrumentos:

- Directiva 2001/42/CE, sobre planes y programas.
- la Directiva 2003/4/CE, sobre acceso a la información ambiental.
- la Directiva 2003/35/CE sobre participación del público en la toma de decisiones en la autorización de actividades.

Estas Directivas han sido traspuestas al ordenamiento jurídico interno a través de la Ley 9/2006 (Ley de Planes y Programas) y la Ley 27/2006 (Ley Aarhus).

No somos juristas, pero a los educadores ambientales atañe fundamentalmente esta normativa. No es una novedad que hablemos de la importancia de que los instrumentos sociales trabajen en combinación estratégica con otros instrumentos de la política ambiental, como los legislativos. En estas leyes encontramos un respaldo legal que significa un avance sustancial con respecto a la anterior ley de acceso a la información ambiental y a los trámites de información pública del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de autorizaciones ambientales integradas. Estas leyes constituyen una de las mejores oportunidades con que contamos para que la educación ambiental pueda integrar su trabajo en la gestión ambiental, imbricada en los procedimientos de toma de decisiones.

La normativa derivada de Aarhus tiene una indudable relevancia para aquellos que trabajan en las unidades de educación ambiental de las administraciones públicas, pero también para aquellos que trabajan en otros ámbitos. No en vano, se reconoce la legitimación de las ONGs ambientalistas para actuar en calidad de público interesado en los procedimientos. Eso sin olvidar el avance que supone en el reconocimiento de derechos y el valor que debe tener para todo ciudadano preocupado e interesado por el medio ambiente.

Claro que las leyes deben ser algo más que letra. La letra compromete a nuestros gobiernos y administraciones, pero el espíritu de esta ley va a exigir un cambio fundamental en la manera de hacer administración, no sólo de la administración ambiental, sino de toda administración cuya acción tenga efectos en el medio ambiente. Su promulgación como norma es sólo el comienzo de un proceso. Creemos que los educadores ambientales pueden hacer una contribución fundamental a que, valga la frase, el verbo se haga carne y viva entre nosotros.

ES SOBRE INSTRUMENTOS

La normativa derivada de Aarhus establece obligaciones y derechos relativos a dos de los instrumentos de la educación ambiental: la información y la participación. Si nos atenemos al reconocimiento consensuado que de ellos hicimos en el Libro Blanco de la Educación Ambiental en España podremos valorar tanto en qué medida esta normativa supone un apoyo como la contribución que los educadores ambientales están llamados a hacer en su realización.

En lo que hace a la información, reconocimos que "un aspecto relevante (...) se refiere a la información ambiental de la que disponen las diferentes administraciones, y a la que el público tiene derecho a acceder, sin necesidad de acreditar un interés determinado", haciendo referencia a la Ley 38/1995. La nueva normativa supone un paso más allá en cuanto al compromiso de las administraciones de facilitar y promover dicho acceso y también de la difusión. Significa también un apoyo en la aspiración que plasmamos en el Libro Blanco: "una fundamental herramienta de trabajo en educación ambiental es la elaboración de información actualizada, fiable, contrastada, accesible, comprensible y utilizable, que sea puesta a disposición de todos aquellos grupos y personas implicadas, o sencillamente interesadas, en un determinado asunto."

La participación es recogida, antes que como instrumento, como principio y objetivo en el Libro Blanco. Así, reconocemos que la participación "tiene, en sí misma, un fuerte componente educativo, de concienciación, de aprendizaje de destrezas y de compromiso. Pero requiere tiempo, predisposición, responsabilidad y actitud abierta". Probablemente, la primera contribución que deben hacer los educadores ambientales a la aplicación de la normativa de Aarhus es ayudar a que se entiendan estos requerimientos y a que no se obvie sentido de aprendizaje de la participación, a que no quede en el mero cumplimiento de un trámite.

"La participación es un instrumento esencial de la educación ambiental", recalamos en el Libro Blanco. "Posibilita cambios profundos personales y sociales, pero es, además un componente imprescindible para la construcción de un desarrollo sostenible. Proporciona un aprendizaje práctico en contacto directo con la realidad, al tiempo que favorece la clarificación y creación de valores, la discusión de alternativas, la

adquisición de capacidades y competencias para actuar sobre los problemas y el entrenamiento de hábitos cívicos para la profundización democrática.”

Con todo, el espíritu de la normativa de Aarhus es ambicioso y su realización nos requerirá una combinación estratégica de instrumentos, en que la información y la participación vengán reforzadas por el resto de instrumentos sociales. Será preciso mejorar la comunicación de las administraciones con los ciudadanos, asumiendo que éstos no son meros receptores de información y de decisiones, sino interlocutores por derecho propio, y estableciendo cauces más flexibles y ajustados a cada proceso de toma de decisiones.

Las primeras medidas para lograr una verdadera satisfacción de los derechos de los ciudadanos y cumplimiento de las obligaciones de las administraciones atañen a la formación y la capacitación: de los ciudadanos para el conocimiento de sus derechos y capacitarlos en su ejercicio, y de los funcionarios para que conozcan las nuevas obligaciones y para contribuir a su cumplimiento efectivo.

La investigación social, aunque no recogida como tal, debería ser la base del trabajo previo para identificar los potenciales interesados y los canales más efectivos para dirigirse a ellos. La evaluación atañe, al menos, al cumplimiento de una obligación explícita de dar cuenta a los participantes de cómo se han tenido en cuenta los resultados de la participación en la decisión. No obstante, como en muchas otras iniciativas, el instrumento de evaluación no se contempla suficientemente y habrá de ser un caballo de batalla de los propios practicantes de los procesos, sin perder de vista la necesidad de ir estableciendo procedimientos estables de evaluación.

ES POLÍTICA

La sostenibilidad no es un modelo a aplicar, sino una forma de vivir. En la proliferación de definiciones de desarrollo sostenible, se olvida a menudo que dos de las claves son, como reconoce Río y su debate previo, la integración de la variable ambiental en toda la acción sectorial y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de todos los asuntos que tengan repercusión en el ambiente y la calidad de vida. La evaluación de impacto ambiental es uno de los instrumentos privilegiados de la integración de la variable ambiental en la acción de aquellos sectores que pueden afectar al medio ambiente (tanto las actividades impactantes como, con mayor previsión y foco más amplio, en los planes y programas). No es casualidad que cuando la normativa derivada de Aarhus desarrolla garantías legales a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, lo haga en el marco de la evaluación de impacto ambiental y de la que se llama evaluación ambiental estratégica (de planes y programas) y de las autorizaciones ambientales integradas (IPPC) que, además de ser un instrumento de simplificación burocrática, es también un instrumento preventivo.

Con esto, queremos resaltar desde otro aspecto cómo la nueva normativa de Aarhus supone una oportunidad para la combinación estratégica de instrumentos. Sólo desde esta combinación podemos aspirar a una política ambiental en sentido amplio. Naturalmente que los departamentos ambientales deben seguir atendiendo a aspectos sectoriales de gestión específica para lograr los objetivos de conservación del ambiente y promoción de la calidad de vida, pero la política ambiental va más allá de la labor de los departamentos ambientales. Una política ambiental de amplias miras tiene su énfasis en la integración de la variable ambiental en toda la gestión pública y privada y debe tener como horizonte la sostenibilidad. Esta sostenibilidad no es un paraíso ni un maná, no tenemos que volar para alcanzarla ni esperar a que nos llueva del cielo. La sostenibilidad es un proceso y sólo se puede construir con el concurso de una corriente creciente y diversa de la sociedad. Para articular ese proceso hemos ido desarrollando instrumentos que son más fuertes y efectivos en la medida en que los ponemos a trabajar juntos.

ES APRENDIZAJE

La oportunidad que esta nueva normativa significa para los ciudadanos supone un reto para nuestras administraciones, un cambio no sólo en los procedimientos, sino en la actitud. Ningún discurso niega hoy las ventajas de la transparencia, sin embargo, es todavía una idea común en los cuadros políticos y técnicos de las administraciones y en la propia ciudadanía, la prioridad de los criterios técnicos. Un ejercicio de reflexión crítica nos hace entender que previo a la aplicación de la mejor tecnología posible, hay opciones, y que se opta mejor cuantas más visiones diversas se pongan en común y cuando se tienen en cuenta todos los intereses implicados. Esto facilita tanto entender que no todas las aspiraciones pueden ser satisfechas, como los beneficios públicos de las decisiones tomadas en común. Este ejercicio es, en realidad, un ejercicio de aprendizaje para todos: políticos, técnicos, agentes sociales y económicos.



REFERENCIAS

Página dedicada al Convenio de Aarhus y su aplicación, muy rica en referencias:

<http://www.aarhusclearinghouse.org/>

Proceso *Environment for Europe*:

<http://www.unece.org/env/efe/welcome.html>

Ley 9/2006, de 26 de abril (BOE de 29 de abril), sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente:

<http://www.boe.es/boe/dias/2006/04/29/pdfs/A16820-16830.pdf>

Ley 27/2006, de 18 de julio (BOE de 19 de julio), por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente:

<http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/19/pdfs/A27109-27123.pdf>