

REALIZAR AARHUS

Carlos Mediavilla, Susana Calvo y Susana Drake

Julio 2008

Carlos Mediavilla

Técnico de Educación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

Susana Calvo

Jefa de Servicio de Educación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

Susana Drake

Consejera Técnica, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

"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).

Con este artículo se pone fin a la serie de tres programados para ser publicados en la Carpeta Informativa del CENEAM, que han seguido el siguiente plan:

Primero: **Llamadnos Aarhus** (julio de 2007): Contribuir a que el Convenio de Aarhus y la legislación derivada esté en la agenda de los educadores ambientales, en particular, pero no exclusivamente, de los que trabajan en los departamentos ambientales de las administraciones.

Segundo: **Aterrizando en Aarhus** (Enero de 2008): 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.

Tercero: **Realizar Aarhus** (julio de 2008): Explorar estrategias para que los educadores ambientales puedan aportar la experiencia de la educación ambiental en la aplicación de la normativa derivada del Convenio de Aarhus.

En la enunciación del Principio 10 de la Declaración de Río, hemos resaltado para encabezar este artículo el mandato a los Estados de *facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos*. Esa labor de **facilitar y fomentar** no se agota sólo en poner la información a disposición de todos. La redacción completa del Principio 10 contempla el acceso y difusión de la información ambiental como condición necesaria para abrir los cauces entre la población y la ciudadanía: **el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados**.

Como ya vimos en el artículo anterior, al analizar los criterios y obligaciones que establece la normativa derivada de Aarhus, las obligaciones legales de participación se establecen para la fase de toma de decisiones, no en su aplicación y seguimiento y evaluación. Para estas siguientes fases se establecen obligaciones de información. Hasta ahí las obligaciones, pero el espíritu del principio 10 apunta a todo el tratamiento de las cuestiones ambientales. El hecho de que no sea un mandato, no nos debe hacer olvidar que la participación es el marco de referencia de las obligaciones establecidas.

FACILITAR Y FOMENTAR

¿Qué es lo que la educación ambiental puede aportar en el logro de esta aspiración?

La educación ambiental, como movimiento de pensamiento y acción que se ha ido desarrollando en los últimos cuarenta años, paralelamente al establecimiento de las modernas políticas ambientales, puede aportar los resultados de su reflexión y experiencia. De lo aprendido podemos destacar lo siguiente:

1. El **carácter instrumental** de la educación ambiental. La función de la educación ambiental no es establecer los fines de la política ambiental, sino facilitar el funcionamiento de los cauces de comunicación y participación necesarios para que la ciudadanía se involucre en el diseño y la aplicación de las políticas.
2. La necesidad de **velar por los principios del aprendizaje**. Si bien no corresponde a la educación ambiental establecer fines, sí le corresponde velar porque no se desvirtúe el sentido de sus instrumentos, que no es otro que el facilitar el aprendizaje compartido desde el respeto tanto a los intereses legítimos de los distintos colectivos sociales, como a los intereses de toda la sociedad, y a la preservación de los valores públicos y a menudo intangibles del ambiente. Los instrumentos de la educación ambiental no son armas que lo mismo sirven para curar que para matar pero, como el resto de los instrumentos, pueden también pervertir los más nobles fines.
3. La educación ambiental **ha mostrado su capacidad** para trabajar y articular distintos instrumentos (información, comunicación, capacitación, participación, investigación social, evaluación), aplicados en distintos ámbitos (no sólo en el sistema educativo formal o en los



- espacios naturales protegidos), con diversos destinatarios (en una definición más ajustada que el socorrido "público en general") y abarcando e integrando distintos temas ambientales.
4. La **participación** no es sólo un **instrumento social** de la política ambiental, sino que también debe ser **uno de sus objetivos**, y forma parte de los **principios básicos** de la educación ambiental, sin los cuales ésta carecería de sentido. De hecho, la sostenibilidad sólo se podrá alcanzar con el concurso decidido de la población, de ahí la relevancia de la participación.
 5. La participación requiere su **adecuación caso por caso** a los colectivos implicados, tiempo para desarrollar un proceso en el que todos realmente participen, y ajuste casi artesanal a los contextos en que se desarrolla. Además, si no es un proceso de aprendizaje para todos los implicados, pierde su utilidad y se hace insostenible.

En realidad, lo que ha hecho la educación ambiental hasta ahora, y sigue haciendo en gran medida, es precisamente facilitar y fomentar la sensibilización y la participación, por lo que puede aportar una amplia y diversa experiencia y una reflexión que se debe al papel activo y comprometido de los educadores ambientales que, desde distintos ámbitos de trabajo (administraciones ambientales y educativas, locales, autonómicas y general, organizaciones ambientalistas, equipamientos de educación ambiental, centros de documentación, empresas...) han ido realizando lo que se ha venido llamando educación ambiental.

Pero ¿cómo pueden contribuir a realizar Aarhus?

El desarrollo de la educación ambiental, en paralelo a las políticas ambientales ha adolecido, a menudo de ser "demasiado paralelo", es decir, escasamente integrado y a veces tangencial. El cumplimiento de la normativa derivada de Aarhus alude al establecimiento de procedimientos y prácticas desde las administraciones ambientales y no ambientales. Las estructuras de educación ambiental se encuentran a veces en posiciones frágiles en los propios departamentos de medio ambiente de nuestros gobiernos. ¿Cómo pueden realizar esta contribución que parece tan oportuna y necesaria?

LAS PRIMERAS ALIANZAS Y LAS PRIMERAS LECCIONES

El Seminario de Estrategias de Educación Ambiental, que integra a los técnicos de educación ambiental de las consejerías de medio ambiente (coordinado por la Unidad de EA del Ministerio). En marzo de 2006 acordó dedicar una reunión a explorar las implicaciones y oportunidades que tenía para el desarrollo de la educación ambiental en nuestras administraciones la normativa derivada del Convenio de Aarhus que, en ese momento, estaba en período de elaboración. Se convocó una reunión (Santander, septiembre de 2006) a la que fueron invitados los responsables de las unidades de información ambiental, cuya relación con las unidades de educación ambiental varía desde formar parte de la misma área hasta carecer absolutamente de contacto.

Esa fue la primera de una serie de tres reuniones de lo que se ha denominado Foro de Información, Participación y Educación Ambiental, que volvió a reunirse en Sevilla en junio de 2007 y en Torrelavega (Cantabria) en febrero de 2008.

La primera lección es que las obligaciones de Aarhus, tanto en lo que se refiere a la información ambiental como a la participación pública, se desarrollan sobre **la base de unos requerimientos técnicos preexistentes**: las plataformas y redes de recogida, intercambio y ordenación de la información ambiental; los sistemas de atención a las solicitudes de información ambiental; los diversos medios y formatos de difusión de la información ambiental; los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de autorización ambiental integrada y los procedimientos de evaluación de planes y programas. Esta base ha sido desarrollada por técnicos especialistas que, como todos los profesionales, tienen sus propios problemas, necesidades y, también, su propio lenguaje. Cualquier aportación que queramos hacer desde las unidades de educación ambiental, tiene que realizarse en un trabajo conjunto con estos especialistas. El primer paso es identificarlos en cada una de las administraciones, aproximar lenguajes e intercambiar experiencias para no obviar ni sus necesidades técnicas ni las necesidades que tienen los procesos de aprendizaje, es decir, la EA.

Una de las principales conclusiones del intercambio en el Foro ha sido **la necesidad de desarrollar estrategias de comunicación** para que la difusión de información que está en el mandato de la legislación sea útil. Esto es una obviedad pero, como muchas obviedades, rara vez encuentra su reflejo en la práctica y los obstáculos son múltiples. Es necesario llevar a cabo las actividades de difusión de información teniendo en cuenta los destinatarios finales y sus necesidades, utilizando un lenguaje comprensible y facilitarla de tal forma que sea fácilmente accesible, es decir, que se encuentre.

Otra de las cuestiones planteadas es el problema de **los plazos tan cortos** de los procedimientos de solicitudes de información ambiental (1 mes) y de los trámites de información pública de la evaluación de impacto ambiental (1 mes). Como cualquier unidad administrativa, las de educación ambiental están

sometidas a los plazos de programación y a los requerimientos de preparación y puesta en marcha de expedientes. Pero rara vez son tan cortos y tienen una confrontación tan directa con las garantías que la ley da a los interesados en cuanto al acceso a los procedimientos de recurso administrativo y judicial.

Un elemento común que nos atenaza en el cumplimiento de las obligaciones, es la **provisión de recursos**. El cumplimiento de las obligaciones contenidas en la nueva normativa de acceso y difusión de la información y de participación pública en la toma de decisiones, requiere de un aumento cuantitativo y cualitativo de los medios técnicos y humanos con los que a duras penas cuentan las unidades de información ambiental. En ocasiones no se han creado nuevas estructuras para esta ley tan exigente, sino que se han sumado nuevas tareas a los servicios creados para la anterior Ley de Información.

Esto nos lleva a otro elemento común, que es el **reto de coordinación** que cualquier empeño de trabajo transversal supone para nuestras administraciones, con una cultura de trabajo sectorial muy arraigada.

Tanto la coordinación como la provisión de los recursos adecuados, apela a una **concienciación de los cuadros políticos así como de los cuerpos técnicos** de las administraciones de la extensión del significado de la nueva normativa. Hay que subrayar que esta sensibilización se refiere a todas las administraciones que tienen relación con el ambiente, que es como decir a todos los departamentos y en todos los niveles.

Las políticas ambientales son casi unas recién llegadas a la arena de las políticas públicas. En el caso de nuestro país, la legislación ambiental es sobrevenida, fruto de nuestra integración en la Unión Europea, por lo que no ha sido desarrollada por impulso de una conciencia social. Por tanto, rara vez es asumida de modo coherente en la agenda política y en la agenda social. Si a ello se une que el peso de los departamentos ambientales en los gobiernos es menor que el de aquellos que llevan a cabo la planificación y regulación de las actividades económicas, de la ordenación del territorio y del desarrollo de infraestructuras, a menudo los esfuerzos realizados desde la gestión ambiental se ven desbordados por una gestión pública y una regulación de las actividades privadas con unas prioridades distintas, a menudo, de sentido contrario.

Las políticas de transparencia y gobernanza ambiental (pues no es otra cosa a lo que apela Aarhus) son o deberían ser, como las políticas de sostenibilidad, proyectos de gobierno, no competencia exclusiva de las administraciones ambientales.

LOS RETOS Y LAS PISTAS

Una aproximación a la situación común en cuanto a la aplicación de esta normativa nos daría un diagnóstico de los principales retos a los que se enfrentan nuestras administraciones.

1. La concienciación de los cuadros políticos y los cuerpos técnicos en la extensión de las obligaciones de la ley.
2. La coordinación dentro de los departamentos ambientales entre las unidades responsables de la información ambiental, la evaluación de impacto ambiental, las autorizaciones ambientales integradas (IPPC), la evaluación ambiental estratégica (planes y programas) y la educación ambiental.
3. La coordinación entre todos los departamentos de las administraciones para el cumplimiento de las obligaciones de la Ley.
4. La planificación de las líneas de acción, que impliquen a todos los obligados dentro y fuera de los departamentos de medio ambiente.
5. La provisión de recursos técnicos para el intercambio, recogida y puesta a disposición de la información ambiental; identificación, contacto y dinamización de los interesados en los procesos de participación.
6. La provisión de los medios humanos consistentes en equipos multidisciplinares que conecten la producción de información con su comunicación y también con su utilización en los procesos de participación pública, de manera que se pueda combinar los requerimientos técnicos y de plazo de los procedimientos participados con su efectividad en términos de participación y de aprendizaje.



El intercambio de experiencias que se ha producido en el Foro de Información, Participación y Educación Ambiental, nos aporta algunas pistas de cómo se está intentando responder a estos retos desde algunas administraciones¹.

1. **Concienciación.** Se han realizado cursos en el marco de los programas de formación de los funcionarios, tanto por parte del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) del Gobierno de Cantabria, como por el Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRAN), y en el ámbito de la Administración General del Estado, por el Ministerio de Medio Ambiente, el de Fomento y el Instituto Nacional de Administración Pública.
2. **Coordinación dentro de los departamentos ambientales.** El Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña tiene un grupo de trabajo informal de las unidades implicadas en la información ambiental, para ir repasando el grado de cumplimiento de la Ley por aspectos concretos.
3. **Coordinación entre todos los departamentos.** La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía tiene previsto realizar una presentación de la ley al resto de las Consejerías implicadas, y comunicar su alcance.
4. **Planificación para el cumplimiento.** La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía está elaborando un Plan de Acción de Participación, Información y Comunicación, en el que ha implicado a todas sus direcciones generales a través de talleres participativos.
5. **Provisión de recursos técnicos.** El Informe de Medio Ambiente en Andalucía, con una tradición de veinte años, ha ido ampliando progresivamente sus formatos para facilitar su difusión, siendo su última vía la publicación del propio informe en modo web.
6. **Provisión de recursos humanos.** Tanto el CIMA de Cantabria como el CRAN de Navarra se han ido dotando de efectivos y contratando servicios de profesionales con perfiles de comunicación, educación y participación ambientales.

Todas estas iniciativas tienen un alcance limitado para responder a los retos que se plantean pero nos sirven de indicación de en qué sentido van las soluciones que, por el momento, se están adoptando.

EL PAPEL DE LAS UNIDADES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

La atribución de las nuevas competencias de acceso a la información suele corresponder a las unidades de información ambiental, y la de las competencias de participación pública a las respectivas unidades responsables de las autorizaciones ambientales integradas y de evaluación de impacto ambiental, en este último caso tanto en lo que se refiere a la participación en la autorización de proyectos como en la elaboración de planes y programas. Todas estas unidades tienen una experiencia útil para la aplicación de la normativa de Aarhus.

Las Oficinas o Unidades de información ambiental, cuando existían, venían cumpliendo con unas obligaciones de información ambiental que emanaban de la Ley 38/1995 que las diferenciaba en cierta manera de las tradicionales Oficinas de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de otros departamentos, creadas en la Administración General del Estado en virtud del RD 208/1996. La Ley 27/2006 contiene unas nuevas exigencias de acceso a la información ambiental que van más allá del anterior marco normativo, lo que supone importantes retos, como es garantizar el "efectivo" acceso a la información. Esta necesidad es una oportunidad de colaboración con la EA, más acostumbrada a adecuar los programas a los destinatarios.

En cuanto a las unidades responsables de la evaluación de impacto ambiental, tienen, en el trámite de información pública, recogido en su normativa de referencia², desde 1985, el antecedente más claro de participación pública en procedimientos legalmente regulados. Además, ese mismo procedimiento obliga a un trabajo en intensa relación, no siempre sencilla, con el órgano administrativo promotor del proyecto o que autoriza el proyecto objeto de la evaluación de impacto ambiental (denominado órgano sustantivo, normalmente en los departamentos responsables de infraestructuras, de industria o de agricultura y pesca). Ambas experiencias son útiles a la hora de plantear las nuevas exigencias de participación pública de la Ley 27/2006, en cuanto se refiere a proyectos, y de la Ley 9/2006, en lo referido a planes y programas, pero en sentidos distintos.

El artículo 1 del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos ya incluye las exigencias de información y participación que la Ley 27/2006 atribuía al procedimiento de evaluación

¹ Las referencias introducidas son a modo de ejemplo. No se cuenta con un estudio estadístico de las iniciativas realizadas desde las administraciones general y autonómicas para el cumplimiento de esta normativa. Muchas de estas iniciativas, u otras similares o incluso distintas, pueden haber sido desarrolladas en otras administraciones.

² A día de hoy refundida en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, BOE de 26 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

de impacto ambiental. Así, en el propio objeto de este RDL se dispone que "*Las administraciones públicas (...) adoptarán las medidas previstas en esta ley para garantizar que tal participación sea real y efectiva*". Sin embargo, como ya ocurría en su regulación anterior, es el órgano sustantivo el responsable legal del trámite de información pública (que así se sigue denominando) y que ahora incluye una referencia expresa a la obligación de identificar e informar al público de "*las modalidades de participación*", que según el objeto de la Ley, han de garantizar que la participación sea "*real y efectiva*".

Sin embargo, la Ley 9/2006, de Planes y Programas, establece que es el órgano ambiental el responsable de "definir las modalidades de información y consulta, así como identificar a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado" al que se debe informar y consultar.

Ya se están dando experiencias de apoyo y asesoramiento de unidades de educación ambiental a procesos participativos, por ejemplo, desde la Subdirección General de Información y Educación Ambiental del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña, o desde el Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRAN). Desde estas experiencias se está revelando dos cuestiones importantes a tener en cuenta:

1. La necesidad de contar con **equipos multidisciplinares** que reúnan tanto a los técnicos de la administración responsables de la autorización de los proyectos o de la elaboración de los planes o programas, como a profesionales en la facilitación de procesos de participación. Tanto unos como otros deben tener un conocimiento de las habilidades de los otros. Los técnicos de las áreas relativas a los proyectos, planes o programas a los que se refieren los procesos de participación, deben conocer cómo funcionan los instrumentos sociales. Los profesionales de la comunicación y la participación deben tener un conocimiento básico de las temáticas ambientales a las que se refieren los procesos. Tanto unos como otros deben tener una actitud de trabajo cooperativo y de ir más allá de la letra de la ley.
2. Con los medios actuales, intentar responder a las necesidades de colaboración en los procesos de participación, **puede desbordar la capacidad** de las unidades de educación ambiental. El cumplimiento de la normativa supondría dinamizar un proceso de participación por cada una de las evaluaciones de impacto ambiental que se realice, por cada autorización ambiental integrada que se haga, por cada plan o programa con incidencia en el medio ambiente que se elabore.

El hecho es que con este horizonte hipotético de cumplimiento extensivo de la normativa, ni las unidades responsables legalmente ni las de educación ambiental cuentan con efectivos suficientes en número ni en cualificación. Más allá de eso, tampoco el mercado podría responder a una eventual demanda de servicios de asistencia técnica para atender a la dinamización de todos los procesos.

El desarrollo normativo derivado de la Unión Europea debe hacer conscientes a los distintos gobiernos españoles del desequilibrio existente entre los requerimientos de participación y las estructuras de las administraciones. No sólo se trata de Aarhus, contamos también con la Directiva Marco de Aguas o con las necesidades de desarrollo de la Red Natura 2000, se podría decir que la legislación está modernizándose a un ritmo mucho más rápido de lo que lo hace la administración y esto puede ser una inagotable fuente de conflictos, en lugar de la armonización que se pretende entre gobiernos y sociedades.

Sin embargo, experiencias como las señaladas en este artículo abren las posibilidades de un cambio paulatino que logre salvar este desequilibrio. Aarhus es muy nuevo, los procesos de cambio social precisan tiempo, acción y reflexión. El cumplimiento del Convenio de Aarhus se puede convertir en un escenario para el aprendizaje y el cambio, no sólo de los individuos, también de las propias instituciones. Ya sabemos que no hay camino, y que se hace camino al andar.