



Aún no vigente en el Estado español, regula la participación pública y el acceso a la información y a la justicia en materia ambiental

El Convenio de Aarhus

Fe Sanchís Moreno

“Aunque de ámbito regional, la importancia del Convenio de Aarhus es global. Se trata, con mucho, de la elaboración más impresionante del Principio 10 de la Declaración de Río, que acentúa la necesidad de que los ciudadanos participen en los asuntos ambientales y de que accedan a la información sobre el medio ambiente que está en poder de las autoridades públicas. Y como tal, es hasta ahora la empresa más ambiciosa acometida en el área de la ‘democracia ambiental’ bajo los auspicios de las Naciones Unidas”

Kofi A. Annan, Secretario General de las Naciones Unidas

Desde finales de los ochenta el movimiento ecologista ha promovido el reconocimiento de tres derechos que considera vitales para la consecución del desarrollo sostenible, tres derechos que cimientan la llamada “democracia participativa ambiental” y que se vinculan al derecho fundamental de disfrutar de un medio ambiente adecuado: el derecho de acceder a la información ambiental, la participación en la toma de decisiones que afectan al medio y el derecho de acceder a la justicia para proteger el medio ambiente.

La primera plasmación internacional de este esfuerzo se produjo en 1992 a través del Principio 10 de la Declaración de Río (1). Enarbolando este principio numerosas organizaciones del ámbito geográfico de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (2) formaron una coalición dirigida a conseguir en Europa una plasmación legal y vinculante de estos derechos. Tras un largo proceso, grandes esfuerzos

y una negociación de dos años, en la que las organizaciones ambientales tomaron parte activa, se firma en junio de 1998, en Aarhus, Dinamarca, 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 (3).

Se trata de un Convenio que incorpora una serie de novedades y precedentes importantes. El Convenio de Aarhus reconoce el derecho de todas las personas, incluyendo las de las generaciones futuras, a vivir en un medio que permita garantizar su salud y bienestar. No sólo hace un reconocimiento genérico de los tres derechos: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, sino que además establece los procedimientos concretos, las condiciones mínimas que los países que lo apliquen tendrán que garantizar a sus sociedades para el ejercicio de los mismos.

Además, establece un mecanismo para controlar el cumplimiento del Convenio. Se crea un Comité responsable de examinar las quejas que se reciban respecto a la falta de cumplimiento del mismo. La novedad es que el Comité también examina las denuncias que la gente le haga llegar. Las organizaciones ambientales no

gubernamentales –ONG– juegan un papel sin precedentes en la consecución del mismo (4). Participaron en todo momento en su negociación, con voz pero sin voto. Tomaron parte en todos los grupos de trabajo y negociación de forma activa y fueron escuchadas y sus opiniones tenidas en cuenta en muchas ocasiones. Su participación queda reconocida en el propio texto del Convenio, y de hecho, siguen participando en las reuniones oficiales. Han designado a una persona para que les represente en la oficina del Convenio (5) e incluso, propusieron sus propios candidatos al Comité de Cumplimiento (6). Además, el Convenio se aplicará también a las propias instituciones de la UE, ya que la Comunidad Europea lo firmó en 1998 y está dando los pasos necesarios para ratificarlo.

El Convenio de Aarhus entró en vigor el 31 de octubre de 2001 y actualmente es de aplicación en 26 países (7). Con cierta perplejidad observamos que sólo 5 de esos 26 países son Estados miembros de la UE: Dinamarca, Italia, Francia, Bélgica y Portugal. Se produce así la situación paradójica de que los países con más tradición democrática en Europa no han reconocido aún a sus sociedades el ejercicio de estos derechos con la exten-

Fe Sanchís Moreno, Coordinadora de la Campaña de Participación Pública de ECO Forum-Europa
<http://www.participate.org/>

sión fijada por el Convenio de Aarhus. En la UE, el Convenio se aplicará desde los mínimos armonizados en todos los Estados miembros a través de diversas directivas comunitarias, pero también tendrán que adaptarse al Convenio el funcionamiento de las distintas instituciones comunitarias. Seguramente, la adopción de las nuevas directivas de acceso a la información y participación pública (8), y las recientes propuestas de la Comisión para aprobar una directiva de acceso a la justicia, así como para aplicar el Convenio al funcionamiento de las instituciones comunitarias (9), sirvan para acelerar el lento proceso en la ratificación seguido por los Estados miembros de la Unión, entre los que desde luego se encuentra el Estado español.

El Convenio de Aarhus ayudará a mejorar la situación en aquellos países que ya reconocían en cierta medida o con condiciones más restringidas estos tres derechos. Servirá como un instrumento más para acabar con la ficción de la participación, ya que su objetivo es establecer un marco legal armonizado en Europa para que el ejercicio de estos tres derechos se produzca de forma efectiva y no de manera puramente formal. Para conocer con más precisión el contenido del Convenio recomiendo la lectura del folleto "¿Qué es el Convenio de Aarhus? Derechos ambientales para el público derivados del Convenio de Aarhus" publicado por la coalición de ONG activas en la promoción y aplicación del mismo, ECO Forum - Europa (10).

¿En qué modifica el Convenio el ejercicio de los tres derechos citados?

En cuanto al acceso a la información ambiental, el Convenio de Aarhus establece una serie de mejoras en las condiciones que se establecen para acceder a la información, se amplía la definición de información ambiental, se define con más exactitud quién queda obligado a proveer la información, se establece un plazo máximo de un mes para obtener esta información, se regulan las obligaciones de proveer activamente información al público y, por último, se exige el establecimiento de registros o inventarios que permitan el acceso a la información ambiental en manos de las empresas, los llamados registros de emisiones y transferencias de sustancias contaminantes.

De hecho, con base en esta obligación, quedó abierto a la firma en mayo de 2003 en Kiev, el Protocolo al Convenio de Aarhus sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Sustancias Contaminantes (11). El Protocolo de Kiev regula el acceso del público a la información sobre las emisiones y transferencias, y mejora sustancialmente en diversos aspectos las obligaciones de los Estados miembros de la UE respecto del Inventario Europeo de Contaminantes (12): amplía a 86 las sustancias contaminantes, reduce a un año la obligación de efectuar informes, incluye el suelo junto al agua y el aire, y amplía las industrias obligadas a informar. En Kiev el Protocolo fue firmado por 36 países y la Comunidad Europea, con



1. El Convenio señala cauces de participación para las organizaciones ecologistas. FOTO: ECOLOGISTAS EN ACCIÓN.
2. El Estado español firmó el convenio, pero no lo ha ratificado. Firma del convenio por el embajador en Dinamarca.
3. El acceso a la información ambiental queda regulado por este acuerdo. FOTO: THEO OBERHUBER.

El retraso español

Las Cortes Generales del Estado español aprobaron la autorización de la ratificación del Convenio de Aarhus en mayo de 2001, sin embargo, más de dos años después de dicha autorización al ejecutivo y cinco desde que España firmara el Convenio, no sólo no se ha producido la esperada ratificación, sino que ni siquiera ha visto la luz ninguna propuesta legislativa que tenga por intención la adaptación de nuestra legislación a las obligaciones del Convenio. El Gobierno se ampara en la necesidad de aprobar legislación específica que dé traslado a nuestro ordenamiento jurídico de las disposiciones del Convenio antes de ratificar el mismo. ¿A qué espera entonces el Gobierno para presentar cualquier propuesta o al menos un calendario de ratificación? ¿Considera que su sociedad no está preparada para disfrutar de los derechos reconocidos en el Convenio de los que ya disfrutaban las sociedades de 26 países en Europa? ¿Acaso no está preparado para que su sociedad pueda ejercer de forma activa el principio de responsabilidad compartida en la protección del medio ambiente? ¿Es quizá ésta la medida de su compromiso ambiental?

Desdichadamente, dada nuestra experiencia respecto a la ratificación de convenios internacionales en esta materia y de la adaptación de directivas comunitarias de corte ambiental, lo más probable es que tardemos unos cuantos años para encontrarnos con que finalmente dicha adaptación legislativa a nuestro derecho interno consistirá en una mera transcripción del texto del Convenio (14), sin que se dé en ningún caso la adopción de disposiciones prácticas necesarias para garantizar un efectivo cumplimiento del mismo. Es por ello que desde aquí quiero abogar por su ratificación inmediata, sin más dilación. Y porque una vez depositado el instrumento de ratificación se aceleren las tareas legislativas para dictar normativa encaminada realmente a la puesta en práctica del Convenio, tanto en el ámbito estatal como autonómico.

lo que esperemos que en un par de años sea ratificado y puesto en práctica en muchos de ellos. España también lo firmó.

En materia de participación pública Aarhus regula las condiciones en que ésta debe producirse según se trate de decisiones ambientales sobre actividades específicas, sobre planes, programas y políticas, o sobre legislación. Si bien hay una serie de condiciones comunes: en primer lugar, que las ONG ambientales siempre tienen derecho a participar. En segundo, que se podrá acceder a todas las informaciones pertinentes; que la participación se producirá siempre desde el inicio del procedimiento de decisión, cuando es posible una influencia real en la decisión en cuestión; que los plazos deben ser suficientes para que haya una participación efectiva; y por último, que la decisión final tomará en cuenta los resultados de la participación del público.

Al calor de estas disposiciones también se adoptó durante la Conferencia Ministerial de Kiev un Protocolo al Convenio Espoo sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo,



Protesta en la sede del Consejo General del Poder Judicial, por las dificultades que impone la Administración de justicia para la defensa del medio ambiente. FOTO: ECOLOGISTAS EN ACCIÓN.

el Protocolo sobre Evaluación Estratégica Ambiental (13). El nuevo Protocolo regula la obligación de realizar una evaluación estratégica ambiental que incluya un procedimiento de participación pública a la hora de aprobar determinados planes, programas, políticas y legislación ambiental. También fue firmado por 36 países, España entre ellos, y por la propia Comunidad Europea.

En cuanto al acceso a la justicia el Convenio regula no sólo el derecho a acceder a la tutela judicial en el caso de que se vulnere el derecho de acceso a la información o de participación pública, sino también cuando se produzca cualquier in-

cumplimiento de la legislación ambiental, bien por acción u omisión, ya sea por parte de la administración o de un particular. Los países que apliquen el Convenio quedan también obligados a informar al público de los recursos administrativos y judiciales con que cuente y a establecer los mecanismos de asistencia apropiados para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo que dificulten el acceso a la justicia.

A pesar de todas estas disposiciones el Convenio también incorpora algún que otro gran agujero. El más vergonzoso, en opinión de las ONG, es el hecho de que excluya las decisiones sobre la diseminación voluntaria

de organismos modificados genéticamente del marco general establecido para las actividades específicas con repercusiones ambientales, dejando la decisión en manos de cada Estado. Desde 1998 las ONG están presionando para que esta situación inexplicable se subsane, pero si bien han logrado el reconocimiento de esa necesidad en el ámbito de las declaraciones políticas, dicho reconocimiento no se ha trasladado a la mesa de negociación. Allí, los Estados miembros de la UE, liderados en esta ocasión por Francia, se oponen de manera frontal a adoptar una solución legalmente vinculante que ponga fin a esta bochornosa situación.

El Convenio de Aarhus, en su afán de democratizar y hacer más transparentes las decisiones que afectan al medio ambiente, está sirviendo como dinamizador de las democracias de muchos Estados en Europa, en especial, de aquellas más recientes. Considero que las ONG hemos logrado un instrumento más del que servirnos para equilibrar la balanza y poner algún límite a las decisiones que atacan al medio. Ahora es el tiempo de que hagamos uso de dicho instrumento y nos peleemos su puesta en práctica. Os animo a todas y todos a que con vuestra presión exijáis la ratificación inmediata del mismo y a que se adscriban los medios necesarios, incluyendo los presupuestos apropiados, para que pasemos de la ficción de la participación a una participación efectiva. 🌱

Notas y referencias

1. El Principio 10 de la Declaración de Río dice: "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 deberá 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 deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".
2. <http://www.unece.org/>
3. Portal de las Naciones Unidas sobre el Convenio de Aarhus: <http://www.unece.org/env/pp/>
4. La coalición de organizaciones ambientales se denomina formalmente desde 1998 "ECO Forum-Europa". La dirección del portal dedicado a las actividades sobre el Convenio de Aarhus es: <http://www.participate.org/>
5. Desde la Primera Reunión de las Partes del Convenio, celebrada en Lucca, Italia, en Octubre 2002, el representante de las ONG en la Oficina del Convenio es John Hontelez, del Buró Europeo del Medio Ambiente.
6. De las cuatro candidaturas presentadas por las ONG, dos fueron aceptadas. Una de esas personas, Svitlana Kravchenko, de Ecopravo-Lviv, es hoy vicepresidenta del Comité.
7. El Convenio está en vigor en los siguientes países: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Estonia, Francia, Georgia, Hungría, Italia, Kazajistán, Kirguizistán, Letonia, Lituania, Macedonia, Malta, Moldavia, Noruega, Portugal, Rumania, Tayikistán, Turkmenistán y Ucrania.
8. Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso

- del público a la información medioambiental por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE:
- http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2003/l_041/l_04120030214es00260032.pdf. Y Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo:
- http://europa.eu.int/eur-lex/es/dat/2003/l_156/l_15620030625es00170024.pdf
9. El 24 de Octubre la Comisión Europea hizo pública una propuesta de directiva sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente (http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2003/com2003_0624es01.pdf) junto a una propuesta de reglamento relativo a la aplicación a las instituciones y organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2003/com2003_0622es01.pdf
 10. Pueden acceder a la versión electrónica del folleto en: http://www.participate.org/publications/pamphlet_sp.pdf
 11. El texto del Protocolo es accesible en las tres lenguas oficiales de la CEPE en: <http://www.unece.org/env/pp/prtr.htm>
 12. Ver guía sobre el Inventario en: http://europa.eu.int/comm/environment/ipcc/eper/eper_es.pdf
 13. Al texto del Protocolo en las tres lenguas oficiales puede accederse desde: http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm
 14. Existen dos traducciones al castellano del Convenio, la primera fue realizada por las Naciones Unidas de forma no oficial: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf>, la segunda, fue preparada para su tramitación en las Cortes: http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CORT/BOCG/A/CG_A083.PDF. En mi opinión la segunda es de mejor calidad, aunque no exenta de algunos errores.