

Temas centrales – Documento de orientación para la elaboración de recomendaciones

Síntesis de los informes de los grupos de trabajo en el seminario de Oskarshamn

Segunda versión

11/12/2001

CONTENIDOS

METODOLOGIA	3
1. DEMOCRACIA LOCAL	5
2. EL PAPEL DE LOS EXPERTOS EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISION LOCAL	8
3. EL PROCESO DE SELECCION DE EMPLAZAMIENTO	10
4. LA INFLUENCIA DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE EL ORDENAMIENTO NACIONAL DE GESTION DE RESIDUOS NUCLEARES	13

METODOLOGÍA

Este documento de orientación se preparó sobre la base de las conclusiones de los grupos de trabajo tal como se presentaron en la última sesión del seminario de Oskarshamn (21 de septiembre del 2001). Estas conclusiones son el resultado de los análisis llevados a cabo por los grupos de trabajo en tres estudios de caso, uno inglés (Sellafield) y dos suecos (Oskarshamn, Tierp). Estos análisis también tuvieron en cuenta las distintas experiencias de gestión de residuos nucleares que cada participante expuso en el debate.

Muchas de las declaraciones hechas por los ponentes se expusieron como problemas y preguntas con el fin de que fueran planteadas en futuros seminarios de Cowam. Del análisis de estos informes, el documento de orientación expone varios temas que se propondrán para debate en las actividades del seminario de Verdun y siguientes. Se destacan los temas siguientes:

- La democracia local
- La especialización en el proceso local de toma de decisión
- El proceso de selección del emplazamiento
- La influencia de los actores locales en el marco nacional de la gestión de los residuos nucleares

Estos temas se elaboraron como posibles, a partir de las declaraciones hechas por los ponentes de los grupos de trabajo. Por esta razón, algunos problemas todavía deben ser clarificados y detallados.

Los 8 grupos de recomendación trabajarán sobre 2 de estos temas. Ellos elaborarán conclusiones y recomendaciones, teniendo en cuenta las preguntas listadas a continuación y los nuevos elementos proporcionados por las presentaciones de estudios de casos futuros (los estudios de los casos franceses y alemanes en Verdun los 28 de febrero/1-2 de marzo del 2002; los estudios de los casos suizos en Wellenberg los 12-14 de septiembre del 2002).

La metodología proporcionada en el seminario de Oskarshamn ha sido validada por los grupos de trabajo. Se reconoció que las dificultades encontradas por las agencias/empresas de gestión de residuos en la mayoría de los países europeos involucrados en la gestión de residuos radiactivos son una oportunidad para incrementar su experiencia y aprender las lecciones para el futuro. Deben analizarse las razones de estas dificultades y identificarse sus aspectos positivos. La reestructuración de programas nacionales se ve como beneficiosa para asegurar su responsabilidad y eficacia. Un cambio genuino de actitudes se ve como un requisito previo para conseguir el apoyo público en el proceso de selección del emplazamiento.

En este proceso de aprendizaje, se reconoció también que no hay solución ideal. Deben decidirse procedimientos y opciones según las estructuras nacionales y los contextos locales. En este aspecto, el proceso de toma de decisiones elaborado siempre es diferente de un país europeo a otro. La comparación entre los países europeos así como entre los contextos locales diferentes en el mismo país hace posible entender qué elementos del proceso no han funcionado, y averiguar por qué la solución o su aplicación en un contexto particular ha sido impropia. Se puede disponer de numerosos datos recogidos estos últimos años en varios países europeos sobre los procesos de participación pública. En el primer seminario, el estudio del caso sueco ha subrayado el impacto positivo de una amplia participación de las comunidades locales en el proceso de toma de decisión, al mismo tiempo que ha planteado varias preguntas importantes en el ámbito nacional. Por otro lado, la experiencia del Reino Unido en Sellafield ha mostrado un cuadro equilibrado de las ventajas y desventajas de la encuesta pública cuando ésta es la única oportunidad para que los actores locales expresen sus puntos de vista y también, cuando concentra la opinión pública sobre la aplicación de la política británica de gestión de los residuos.

1. DEMOCRACIA LOCAL

¿Cómo debe organizarse la democracia local para contribuir al proceso de toma de decisiones en la gestión de residuos nucleares? ¿Qué actores están implicados en la democracia local? ¿Hay una fuerza de movilización? ¿Las reglas existentes son pertinentes para la participación local? ¿Cómo se estructuran la participación y las competencias de las comunidades locales?

En el primer seminario, se ha mencionado que las respuestas a estas preguntas eran diferentes según los países europeos, y sobre todo según el poder institucional disponible al nivel local en cada país. Sin embargo, ahora, estas preguntas parecen pertinentes para todos los países implicados en la gestión de residuos nucleares.

¿Cuáles son las reglas para la participación al nivel local?

Se admite que el sistema debe dar las normas para el proceso de toma de decisiones a nivel nacional. La relevancia de estas reglas a nivel local y su magnitud fueron debatidas en Oskarshamn.

¿Cómo debe permitir la normativa nacional y sus aplicaciones en el contexto local, la participación a nivel local? Según algunos participantes, la regulación nacional podría incluir procedimientos formales que se usarían como pautas para la participación local. Otros defienden que la definición de estas normas debe permitir la adaptación a cada contexto local específico. De esta forma, cada comunidad debe poder llevar a cabo su propio proceso de toma de decisiones.

¿Qué beneficio se espera de la elaboración previa de normas y métodos para la participación? Por una parte puede evitar fijar las normas de nuevo en cada reunión o foro. ¿Debe desarrollarse, además, una metodología para gestionar los conceptos de la participación como la transparencia, la franqueza, el diálogo y dejar claro cómo se logrará esta aplicación?

El debate sobre las normas ha planteado preguntas comunes a diversos temas de política nacional. El modelo de proceso paso a paso también ha sido debatido (ver tema nº4). Si tal modelo fuera adoptado, ¿Debería especificar la manera de tener en cuenta y tratar los problemas locales? ¿Se debería establecer un marco específico para las medidas antes o después de que se nombren los emplazamientos potenciales? ¿Quién diseñaría este marco y cómo participarían los actores locales en su preparación?

Los papeles respectivos de los diferentes actores locales en la democracia local

¿Cuál es el papel y la responsabilidad de los diferentes actores (municipios, ONGs, ciudadanos) en esta democracia local?

¿Debería la democracia local gestionar los residuos nucleares con las reglas democráticas usuales o deben inventarse nuevas maneras de participación cuándo

los procedimientos habituales demuestran ser insuficientes? ¿Cuáles serían los propósitos de las soluciones adecuadas?

¿ Debe la participación local, en primer lugar, confiar en los electos locales siguiendo las reglas usuales?

¿Considerando la contribución significativa de las ONGs en los problemas de gestión de los residuos nucleares qué papel se les propondría?

¿La oposición local y las ONGs son un recurso de diálogo con el operador y el regulador para la comunidad local?

¿ Deben plantearse de antemano límites a las consultas para definir claramente el alcance de la implicación local y dar garantías de que esta participación contribuirá eficazmente al proceso de toma de decisiones?

El papel específico de la municipalidad

El papel de los municipios en la democracia local se ha debatido extensamente. ¿Puede esperarse que éstos eviten la polarización de las opiniones durante el debate? ¿Pueden trabajar eficazmente con todos los actores locales, en cuanto a organizaciones que trabajan en nombre de los representantes democráticamente elegidos, sin imponer sus opiniones sobre los problemas de la elección del emplazamiento, intentando con ello dar una representación amplia y real de los puntos de vista de los distintos actores locales? La cuestión es saber en que medida las colectividades locales pueden llevar un proceso de dialogo local, sobre todo con el operador y el regulador, y facilitar la participación pública. Se han concretado dos modelos.

- En el primero, el municipio se encarga de expresar los diversos puntos de vista de los ciudadanos; es el actor local principal y el socio principal en las discusiones con el operador y el regulador.
- En el otro modelo, el municipio es sólo una organización entre los actores locales y deja a la oposición local y a las ONGs expresar sus opiniones si es que quieren hacerlo, y los apoya en estos esfuerzos si lo necesitan.

Hay ventajas y desventajas en cada uno de los dos modelos.

A parte de la implicación del municipio, se ha planteado una cuestión adicional sobre el grado de compromiso de los electos en el diálogo local: ¿debe la administración local defender su propia opinión en el proceso de toma de decisiones, o debe permanecer neutral en los debates locales sobre los problemas de residuos nucleares?

Competencias y recursos locales

La participación de las comunidades locales en el proceso de toma de decisiones requiere el desarrollo de algunas competencias y que éstas dispongan de los recursos pertinentes para este propósito.

Los estudios de caso han mostrado que las comunidades locales pueden desarrollar competencias de alto nivel para entender y comentar los problemas técnicos cuando consideran que vale la pena entrar en el debate. ¿Cómo construyen estas competencias? ¿Cuáles son los recursos disponibles al nivel local? ¿Al nivel regional? ¿Al nivel nacional? Se ha subrayado, por ejemplo, que una colaboración regional entre las comunidades involucradas en el proceso de selección de emplazamiento y las comunidades circundantes podría ser útil para mejorar la experiencia compartida, y para fortalecer las posiciones locales de cara al operador y al regulador.

¿Cuáles son los medios disponibles para extender los conocimientos dentro de la comunidad e informar a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones?

¿Cómo se facilita la participación de los actores locales en el proceso de toma de decisiones?

¿ Deben remunerarse los voluntarios? ¿Deben ser compensados? ¿Cómo se pagan los gastos de participación (transporte...)?

Además de recursos económicos para los voluntarios, ¿cómo podrían recibir apoyo para conseguir el tiempo necesario (guardería, horarios de trabajo...) para su participación?

La financiación tiene una importancia primaria, pero los recursos proporcionados a los actores locales también podrían ser diferentes de los recursos económicos.

¿Cuál es el origen de estos recursos y cómo se proporcionan a los actores locales? ¿Los recursos financieros provienen de una fuente única o son diversos? ¿En este último caso, podría crearse un fondo administrado independientemente para manejar estos recursos y su destino? ¿Qué institución sería responsable de administrar tal fondo? ¿Estaría aplicando reglas establecidas a nivel nacional?

Finalmente se ha subrayado que una falta de recursos para los actores locales puede provocar retrasos en el proceso de toma de decisiones considerando que una asignación apropiada de medios permitiría que los ciudadanos tomaran parte eficazmente en el proceso de toma de decisiones.

2. EL PAPEL DE LOS EXPERTOS EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN LOCAL

Los problemas de gestión de residuos radiactivos son muy técnicos y por lo tanto difíciles de entender para los actores locales. Además el enfoque sobre datos técnicos en el proceso de toma de decisiones aumenta la preocupación de que otros problemas no se traten o que la valoración de consideraciones técnicas por los expertos implique la elección de opciones sobre problemas no técnicos sin que estas opciones hayan sido explicadas o debatidas. ¿El papel de los expertos debe limitarse a las materias técnicas o debe desarrollarse un documento específico para los problemas legales, económicos, políticos y sociales? La responsabilidad de los expertos y su credibilidad se cuestionan a menudo. Finalmente las maneras de unir definiciones técnicas y participación local provocan debates entre los distintos actores.

¿Qué información se da a los actores locales? ¿Se trata de información proporcionada directamente por el operador y el regulador o, a la inversa, el operador y el regulador entregan elementos que contestan a las preguntas planteadas localmente?

¿Hasta qué punto el acceso a los informes técnicos permitirá a los representantes de los intereses locales cuestionar los métodos del operador y/o los requisitos pedidos por el regulador, y debatir de estos problemas?

Desde el punto de vista de las comunidades locales, la contribución de los expertos a la calidad del proceso de toma de decisiones necesita ser cuestionada.

¿Cómo proporcionan realmente los expertos la información a los representantes de los intereses locales involucrados en el proceso de toma de decisión?

¿Cómo asegurarse que estos elementos introducidos por los expertos en los debates no se conviertan en propaganda, lo que alimentaría posiciones adversarias?

¿Cómo se introducen expertos de las organizaciones no institucionales en el debate?

¿El análisis técnico pluralista asegura realmente que el proceso de toma de decisiones siga las direcciones de las preocupaciones importantes de los representantes de los intereses locales, para lograr decisiones posibles?

A parte del análisis técnico pluralista, ¿existen nuevas maneras de implicación pública para suprimir el hueco entre el debate de los expertos y las preocupaciones de los ciudadanos?

El análisis técnico pluralista plantea algunas preguntas.

En primer lugar, ¿cómo se logra este pluralismo de análisis? Además ¿cómo asegurar que su calidad sea lo bastante buena?

¿Podría significar un primer elemento de solución, la implicación significativa de universidades y organismos de investigación?

¿Es más, hasta qué punto esta contribución de expertos es reconocida por los organismos de investigación a los que pertenecen y cómo se valora esta actividad en el marco de su carrera?

Además, ¿cual es la responsabilidad de estos "otros" expertos? ¿Entrarían en el proceso de toma de decisiones por iniciativa de las autoridades locales o por una estructura común (comprendiendo a los distintos actores involucrados)?

¿Una estructura con recursos específicos puede hacer un análisis independiente comprensible para los representantes local, particularmente para individuos y organismos más pequeños? ¿Debe crearse un grupo de expertos independientes en la UE?

Uno de los planteamientos de este debate es cuestionar la etiqueta de expertos "independientes."

¿Quiénes son los expertos independientes? ¿Hasta qué punto son independientes? ¿De quien? ¿ No tienen los expertos propósitos propios y, por lo tanto intereses igualmente propios en las respuestas a las preguntas que se les hacen? ¿No es responsabilidad de los expertos dejar claro desde que punto de vista hablan, y cuales son exactamente sus intereses? Adicionalmente, ¿podrían valorarse estos expertos?

Además, ¿sería posible encontrar expertos dentro de la comunidad implicada? o, ¿es mejor formar expertos dentro de la comunidad implicada?

Pero, ¿quieren los actores locales intervenir como expertos en el proceso de toma de decisiones? ¿Como seria la contribución de actores locales en el proceso del análisis técnico:

¿Estructurando preguntas?

¿Asegurándose que el análisis técnico responda a las preocupaciones reales de la comunidad?

¿Participando en la selección de los expertos?

Mientras se incrementa la competencia de los actores locales, ¿cómo se implican en el proceso de toma de decisiones, ¿cómo se sostiene y se desarrolla esta capacidad?

¿Cómo introducen estos actores locales sus conocimientos específicos sobre su territorio y su situación en el debate con el operador y el regulador?

3. EL PROCESO DE SELECCIÓN DE EMPLAZAMIENTO

¿Cómo se seleccionan los emplazamientos? Se identificaron tres tipos diferentes de metodologías durante el seminario de Oskarshamn. Cada uno aumenta el número de preguntas específicas. Éstas se resumen brevemente a continuación.

1. En primer lugar, se seleccionan los emplazamientos con base puramente técnica. La selección del emplazamiento se considera como la parte de un proceso técnico donde la geología es el criterio principal. Cada emplazamiento se analiza según el mismo criterio técnico. Desde este punto de vista, el operador considera la selección como justa y el resultado se hace público sólo al final del proceso. Sin embargo, según los participantes de Cowam, este proceso de selección técnica ha demostrado ser un fracaso: aun cuando el emplazamiento seleccionado reunía los requisitos de seguridad, se rechazaba, una vez hecho público, porque raramente o nunca se debatía con la población local.
2. Una segunda metodología se ha experimentado en otros países (o en los mismos países después de que la primera fallara). Consistió en una publicación temprana de posibles emplazamientos, preseleccionados según el criterio técnico. Este proceso también encontró dificultades en varios países. Esta metodología se consideró, en Oskarshamn, como positiva por su transparencia. No obstante, no impedía actitudes del tipo NIMBY (“not in my backyard”, “en mi jardín, no”) porque pone en competición varias comunidades sin que haya sido una elección libre por su parte. Es más, ¿cuán restrictivo debe ser el criterio técnico para esta preselección? ¿Cuántos emplazamientos debe incluir una primera lista pública? ¿Cómo deben informarse las comunidades interesadas? ¿Respondería a las preocupaciones locales una aprobación de una primera lista de emplazamientos por un grupo de expertos?
3. Más pragmáticamente, otros países han empezado por buscar emplazamientos voluntarios. Se acordó en el seminario de Oskarshamn que, en este caso, la conveniencia de los emplazamientos debe valorarse prioritariamente con criterios de seguridad. La selección todavía debe gestionarse por consideraciones técnicas. Sin embargo, se plantearon preguntas sobre la equidad entre los emplazamientos voluntarios y otras comunidades en el país, y sobre el equilibrio entre la seguridad y la aceptación en el proceso de toma de decisiones.

Una vez las comunidades se ofrecen como candidatos, ¿pueden esperar llevar a cabo un diálogo equilibrado con el regulador y el operador o podrían ver rechazado su punto de vista?

¿Qué magnitud se da a otros criterios, además de la seguridad, en el proceso de toma de decisiones? ¿Cómo asegurarse que el punto de vista de la seguridad se tome en cuenta con el rigor suficiente cuando los criterios de selección se ven ampliados por factores ajenos a esta misma seguridad? ¿Tienen los actores involucrados la oportunidad de debatir sobre la importancia dada a la seguridad y a otros criterios en la decisión?

¿Cuál es la relación entre los criterios de selección y las opciones técnicas propuestas? ¿La decisión sobre la opción técnica toma en cuenta la especificidad del emplazamiento? ¿Hasta qué punto está desarrollada la decisión sobre la opción técnica cuándo se toma la decisión sobre el emplazamiento? ¿Es suficiente la comprensión genérica de la opción técnica para hacer una selección del emplazamiento? ¿Da opción a las otras alternativas la opción técnica?

Este debate también cuestiona los mismos criterios de seguridad. Se reconoce que el criterio de la selección debe ser científico. ¿Sin embargo, quién debe establecerlo? ¿El operador puede ser el único responsable para definir estos criterios? ¿Qué elementos deben ser tomados en cuenta en el análisis previo a la definición de estos criterios?

De estas primeras discusiones, los criterios técnicos y los requisitos de seguridad parecen ser los elementos más básicos en la decisión. Sin embargo parecen insuficientes para alcanzar una decisión factible. ¿Cuáles serían otros posibles criterios? ¿Cómo reflejarían la buena voluntad y capacidad de la comunidad local para aceptar el emplazamiento, a corto y largo plazo?

En algunos países europeos la aceptación de un emplazamiento por la comunidad se asocia con las compensaciones. Se asignan recursos a la comunidad local para compensar la construcción de instalaciones de gestión de residuos. La experiencia en este campo es muy diferente de un país al otro. Mientras algunos no utilizan la compensación en absoluto, otros acuden a ella, pero en momentos diferentes del proceso de toma de decisiones, a veces antes de que la opción final para el emplazamiento quede fijada.

Las consideraciones en esta materia son bastante diversas. ¿La compensación es una manera de comprar la aceptación del emplazamiento? ¿No puede ser considerada la compensación como una compensación para un riesgo, y, por lo tanto como un reconocimiento que la seguridad del emplazamiento no se cumple del todo? ¿Por otra parte, la compensación no es una remuneración legítima para el servicio ofrecido por la comunidad local a la comunidad nacional? ¿Cuál es la lógica de la compensación? ¿Qué representa? ¿En qué consiste su relevancia en los diferentes países que la utilizan? ¿Según su relevancia, cuál es el momento apropiado para introducirla con respecto al proceso de la selección? ¿Quién debe recibir estas compensaciones (los dueños de la tierra, las autoridades locales, las autoridades regionales, otros)?

¿Cuál debe ser el uso de la compensación? ¿Es más, podría proporcionarse la compensación en otras modalidades que el dinero? ¿Por ejemplo, los planes de desarrollo regionales no son también adecuados para responder a las expectativas locales?

¿Valora la compensación las competencias de la comunidad local para aceptar el emplazamiento? ¿Cómo se valora la competencia de la comunidad local para analizar la propuesta del emplazamiento y sus conceptos y luego su funcionamiento?

A largo plazo ¿cómo se sostienen las competencias de la comunidad local para aceptar el emplazamiento y seguir su funcionamiento? ¿Cómo se asegura la comunidad nacional que la comunidad local mantiene el interés en el emplazamiento y que tiene la habilidad de intervenir ante las instituciones a cargo de la instalación?

¿Cuáles serán las capacidades de la comunidad local para conservar su objetividad a largo plazo?

¿La compensación no debería permitir un desarrollo sostenible en el ámbito local?

4. LA INFLUENCIA DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE EL ORDENAMIENTO NACIONAL DE GESTIÓN DE RESIDUOS NUCLEARES

La existencia de un ordenamiento nacional para la gestión de los residuos nucleares se considera como una base esencial para los procesos de toma de decisiones en el nivel local. Un ordenamiento nacional debe comprender una política nacional de gestión de residuos, unos procedimientos para la toma de decisión de cara a la aplicación al nivel nacional y local y naturalmente las estructuras institucionales pertinentes.

¿Pero cómo se integran, en el proceso, los actores locales que son los principales afectados por las decisiones? ¿Hasta qué punto la participación de los actores locales en el proceso de toma de decisiones contribuye a la consistencia y viabilidad de la política global de gestión de los residuos? ¿Cuáles son las maneras y medios de esta participación? Varios vínculos entre los niveles nacionales y locales fueron subrayados durante el seminario. En el transcurso de las discusiones se han intentado caracterizar las modalidades a establecer para que los actores locales puedan influir en el proceso de toma de decisión nacional.

Necesidad de un acercamiento flexible

¿Hasta qué punto el dispositivo nacional debe definir las opciones de toma de decisiones? La mayoría de los participantes, actores locales, operadores y autoridades públicas, piden un acercamiento paso a paso para el proceso de toma de decisiones en la gestión de los residuos. Desde este punto de vista, el ordenamiento nacional debería enfocarse sobre la estructuración del proceso de toma de decisiones y los principios de su aplicación, en lugar de apuntar a las vías de desarrollo predefinidas por la solución técnica.

En un primer esfuerzo por caracterizar este acercamiento, se propusieron dos definiciones complementarias:

- "Un acercamiento flexible abarcando periodos de examen y consulta con referencias con tal de permitir la revisión del progreso del proceso y renovar la definición eventual de éste";
- "Un esquema claro que, en todo momento, permite comprobar el progreso del proceso."

¿Cuáles serían los métodos para llevar a cabo este tipo de acercamiento? ¿ Cuáles serían las posibilidades para cambiar las reglas y los conceptos en caso de necesidad a pesar de que el proceso haya madurado?

Por un lado, se enfatizó que el proceso de toma de decisiones debe mantener la posibilidad de cuestionar las opciones de gestión de los residuos y los emplazamientos propuestos para la selección y debe evitar una limitación de las opciones demasiado temprana. Esto fue propuesto para impedir que las preguntas planteadas tardíamente en el proceso pudieran bloquear la decisión. Por el contrario, quedó evidente que deben tomarse decisiones y que mantener abierta una amplia

gama de opciones implica unos costos para la comunidad nacional y también para el operador.

Para hacer más claro el proceso de toma de decisiones se sugirió la creación de un “libro blanco” como punto de partida. Se mencionaron los ejemplos del documento de consulta en el Reino Unido o en Alemania para los procedimientos de selección de emplazamiento. El alcance de los temas expuestos en tal documento fue objeto de debate. ¿Este documento debe permanecer enfocado sobre las opciones técnicas o debe abarcar mas problemas? ¿Qué espacio debe reservarse para la información científica y la demanda social en este proceso?

¿Quién debe elaborar el ordenamiento nacional? ¿Qué espacio debe darse a las comunidades locales, entre ellas los municipios, en la preparación del ordenamiento nacional? La idea de una declaración clara y consistente por parte del Gobierno, o también la idea de una ley votada por el Parlamento fueron considerados como dispositivos valiosos para construir una política nacional. Se mencionó el ejemplo de la ley francesa de 1991, abriendo un periodo de investigación de unos 15 años en la gestión de los residuos nucleares.

Una tema importante trata del alcance y objetivo del proceso de toma de decisiones a nivel nacional. ¿Sobre qué se debe tomar tal decisión? ¿Qué clase de residuos concierne? ¿El debate durante el proceso debería estar abierto a puntos de vista más amplios como la energía nuclear y la política de gestión de la energía? ¿Cuál es exactamente el propósito del proceso de decisión al cual participan los grupos involucrados? Así, un requisito preliminar es clarificar el alcance del proceso de toma de decisiones a nivel nacional.

Implicación temprana de los actores locales

En cuestiones de gestión de residuos, los actores locales se solían consultar al final del proceso de toma de decisión para aprobar la elección del emplazamiento. Había, por lo tanto, para los actores locales, muy pocas oportunidades de participación antes de la última selección del emplazamiento. En Sellafield el resultado de la encuesta pública fue finalmente de rechazo del emplazamiento propuesto después de un largo proceso contrario a la decisión.

Aunque se ha reconocido la implicación temprana de los actores locales como un elemento valioso en el proceso de toma de decisión, había preguntas pendientes. Por ejemplo, ¿cómo se involucra o se interesa una comunidad en los problemas de gestión de residuos? Una dificultad apareció en este punto: ¿cómo conseguir que los ciudadanos se involucren en la definición del problema cuándo todavía no se sienten interesados, por ejemplo, cuándo la decisión sólo se ha formulado en términos muy generales?

Se mencionó que, a menudo, una vez definida la política a nivel nacional, el proceso de decisión se concentra sobre el problema de la selección del emplazamiento. De hecho, se confunde, a menudo, la implicación real de las comunidades locales con el proceso de elección del emplazamiento cuando se han fijado casi todas las opciones de la política nacional, lo que impide, por consiguiente, una implicación constructiva de las comunidades locales. ¿En ese momento, qué posibilidades tienen los actores locales interesados para continuar un debate en el ámbito de la política nacional? ¿Hasta qué punto pueden participar en su definición?

La implicación de los actores locales en el nivel nacional también debe comprender una participación en la puesta en marcha y la aplicación de la política global. ¿Cuál

debe ser el nivel de responsabilidad de los municipios y de las ONGs en el control de la aplicación de la política nacional al nivel local? Las comunidades directamente interesadas incrementarían su confianza en el proceso si se implicasen en el control de la aplicación de la política nacional. Podrían asegurarse que la aplicación es el objeto de un debate donde se toman en la cuenta las preocupaciones locales de forma realista.

Las modalidades de influencia

Es un tema general que trata de las posibilidades de los actores locales para influir en el proceso de toma de decisiones. Este tema hace necesario una buena comprensión de los medios y canales de influencia al alcance de los actores locales.

¿Cuáles son las diferentes fases del proceso dónde la implicación local puede ejercer su influencia? ¿ Pueden los municipios presionar a las organizaciones gubernamentales y a los operadores para hacer que la implicación local sea posible y eficaz? ¿Cómo se garantiza la libertad de expresión? ¿ Se consideran legítimas todas las preguntas? ¿Hasta qué punto estas garantías hacen más eficaz la participación local? ¿Las discusiones sobre problemas polémicos pueden bloquear el proceso o, al contrario, hacen posible que el proceso de toma de decisiones evolucione? Es más, ¿se lleva el debate con el único propósito de establecer una comunicación desde arriba hacia abajo o, realmente, se toman en cuenta los temas debatidos en el momento de la decisión final? ¿En qué medida se mejora la solución técnica después de debatir de los problemas técnicos?

¿Cuál es la diferencia entre un examen practicado a nivel local y uno científico? Se ha planteado que la implicación de los actores locales en la política global mejora la comprensión general de los problemas sociales y técnicos relacionados con la gestión de los residuos nucleares.

En cuanto a la participación de los representantes de los intereses locales, una consecuencia de un acercamiento paso a paso sería que se incluyeran consultas locales sobre la aplicación de la política nacional en cada fase del proceso de toma de decisiones. ¿Cómo se organiza esta participación? ¿Cómo se estructuran los requisitos sobre "la transparencia", " la franqueza" y "el diálogo" y cómo se llevan a cabo? ¿De qué autonomía disponen los actores locales? ¿Sólo se les informa o toman parte en las decisiones?

Las garantías nacionales para el debate local

¿Cómo asegurarse que las comunidades locales no se enfrenten solas al problema de gestión de los residuos? ¿Cómo asegurarse que las instituciones nacionales, en particular el gobierno central, y los representantes de la comunidad nacional en el Parlamento permanezcan implicados en el proceso de toma de decisiones a nivel local? ¿Cuál es la responsabilidad de los actores nacionales en la aplicación local de la política nacional? ¿El Gobierno y el Parlamento, dejan que las comunidades locales dialoguen directamente con el operador o toman parte en los debates?

El papel y las misiones de los diferentes actores involucrados a nivel nacional y local

Se ha sugerido que el dispositivo nacional debe incluir una definición clara del papel y de las responsabilidades de los varios actores involucrados en cada uno de los

contextos (nacional y local), así como una definición clara de las relaciones entre ellos.

¿En qué consiste el papel de las autoridades públicas en este contexto? Se ha propuesto que las autoridades públicas no deben estar involucradas en la gestión. ¿Su responsabilidad podría consistir en controlar que los operadores de residuos lleven a cabo su tarea de forma segura y que sus estructuras económicas sean fiables? ¿En qué consistiría este papel de guardián del proceso? ¿Cómo impactaría este papel sobre la responsabilidad global de las autoridades públicas en el proceso de toma de decisiones? ¿Quién hace qué en la aplicación de la política nacional? ¿Debe recaer la concepción y la aplicación de esta política sobre las mismas entidades?

Habiendo notado que, en algunos países, el operador concibe el proceso de toma de decisiones, varios participantes defendieron una distribución de poder más equilibrada y estructurada en el proceso.

Los límites de los roles de los productores de energía, de las autoridades públicas y de los operadores en la gestión de residuos se ha debatido largamente. ¿Cuáles son las relaciones entre la industria (productora de los residuos) y la agencia de gestión de los residuos?

¿En lo que concierne la producción de residuos, deben ser solamente responsables los productores de energía o bien los operadores de residuos (de acuerdo con el principio de quien contamina paga)? Mientras se admite generalmente la competencia técnica de los operadores, el público parece considerar que no son totalmente fiables con relación a los problemas planteados por la gestión de los residuos en el proceso de toma de decisiones. ¿Cómo, entonces, puede compartirse la responsabilidad con otros actores en el proceso de toma de decisiones?

Esto cuestiona la implicación de las autoridades públicas por un lado, y la oportunidad de implicación continua de los actores locales por otro lado, dentro de unas comisiones pluralistas. La creación de comisiones pluralistas independientes fue propuesta, pero su papel y composición deben ser clarificadas. ¿En qué consiste su contribución en el proceso de toma de decisiones? ¿Cómo se define la pluralidad de tales estructuras? ¿Debe plantearse la participación del operador, o bien del regulador en tales comisiones? ¿Quién estará presidiéndolas?

Estructuras para la aplicación de la política nacional

Finalmente, se llevó a cabo un debate sobre el tipo de estructuras necesarias para la aplicación de la política nacional. Se propuso basar esta aplicación tanto como fuera posible en las estructuras existentes establecidas y tomar las decisiones dentro del dispositivo existente para evitar cualquier tipo de discrepancia con el proceso democrático usual de toma de decisiones o cualquier dificultad con la creación de nuevas estructuras. Mientras tanto se admitió que se pueden requerir soluciones particulares y/o específicas, dada la complejidad de los problemas de gestión de residuos. La particularidad de la gestión de los residuos reside básicamente en las escalas de tiempo particulares que implican el almacenamiento de éstos. Se mencionó el ejemplo de la Valoración de Impacto Medioambiental (EIA) que se utiliza como herramienta de política general en la UE para los problemas medioambientales. Sin embargo los participantes encontraron esa herramienta impropia para los problemas de residuos nucleares debido a que su alcance sea limitado en cuanto a escala de tiempo.