

El desafío de las sesiones de información pública: Experiencia de la República Federal de Alemania

por H.-J. Danzmann*

La sesión de información pública constituye una parte integrante del procedimiento de autorización previsto en la Ley de energía atómica de Alemania. En la Sección 7 de esta ley se dispone que la construcción y explotación de instalaciones fijas para la producción o fisión de combustible nuclear o para la reelaboración de combustible nuclear irradiado estarán sometidas a autorización previa. El Decreto sobre instalaciones nucleares prescribe el procedimiento pertinente de autorización. Este decreto dispone en el párrafo 1 de la Sección 2:

“Tan pronto como la documentación (es decir la documentación requerida para examen) esté completa, el órgano encargado de la autorización notificará el proyecto al público en general en su boletín oficial y en un diario que se lea en la región en que va a emplazarse la instalación. Esta notificación se inscribirá en el Registro Federal Alemán.”

El párrafo 2 continua así:

“La notificación deberá:

- 1) declarar que se ha presentado la solicitud de autorización o de autorización provisional y en qué lugar se hallan los documentos ... (exigidos para su examen) ... a disposición del público en general que quiera inspeccionarlos;*
- 2) invitar al público en general a presentar objeciones, si las hubiere, ante una junta que se especificará en la mencionada notificación, en el plazo de 30 días a partir del día siguiente al de la publicación del citado boletín oficial;*
- 3) fijar la fecha de una sesión de información pública y señalar que las objeciones planteadas se discutirán durante dicha sesión, hagan o no acto de presencia el solicitante o las personas que han presentado las objeciones.”*

En la República Federal de Alemania hay actualmente nueve reactores de potencia en explotación, ocho en construcción y 15 en proyecto. Ya se han celebrado la mayor parte de las sesiones de información pública relativas al último grupo. Estos primeros trámites de autorización y las sesiones de información que prescribe la Ley de energía atómica, se caracterizaban por la atmósfera pacífica en que se desarrollaban. Casi sin advertirlo el público en general, se elaboraban planes que, una vez terminados, se sometían a las autoridades competentes.

Como no se producían grandes reacciones, sólo un reducido número de personas presentaban objeciones escritas y hacían acto de presencia en las sesiones de información pública. Se trataba casi exclusivamente de personas que vivían en las proximidades del emplazamiento de la instalación proyectada y sus objeciones se dirigían al proyecto concreto, no a la energía nuclear como tal; en resumidas cuentas, este tipo de público tenía un interés personal. Los representantes del solicitante podían permitirse un aire de autoridad que

* Miembro del Instituto para la seguridad de los reactores (Rep. Fed. de Alemania).

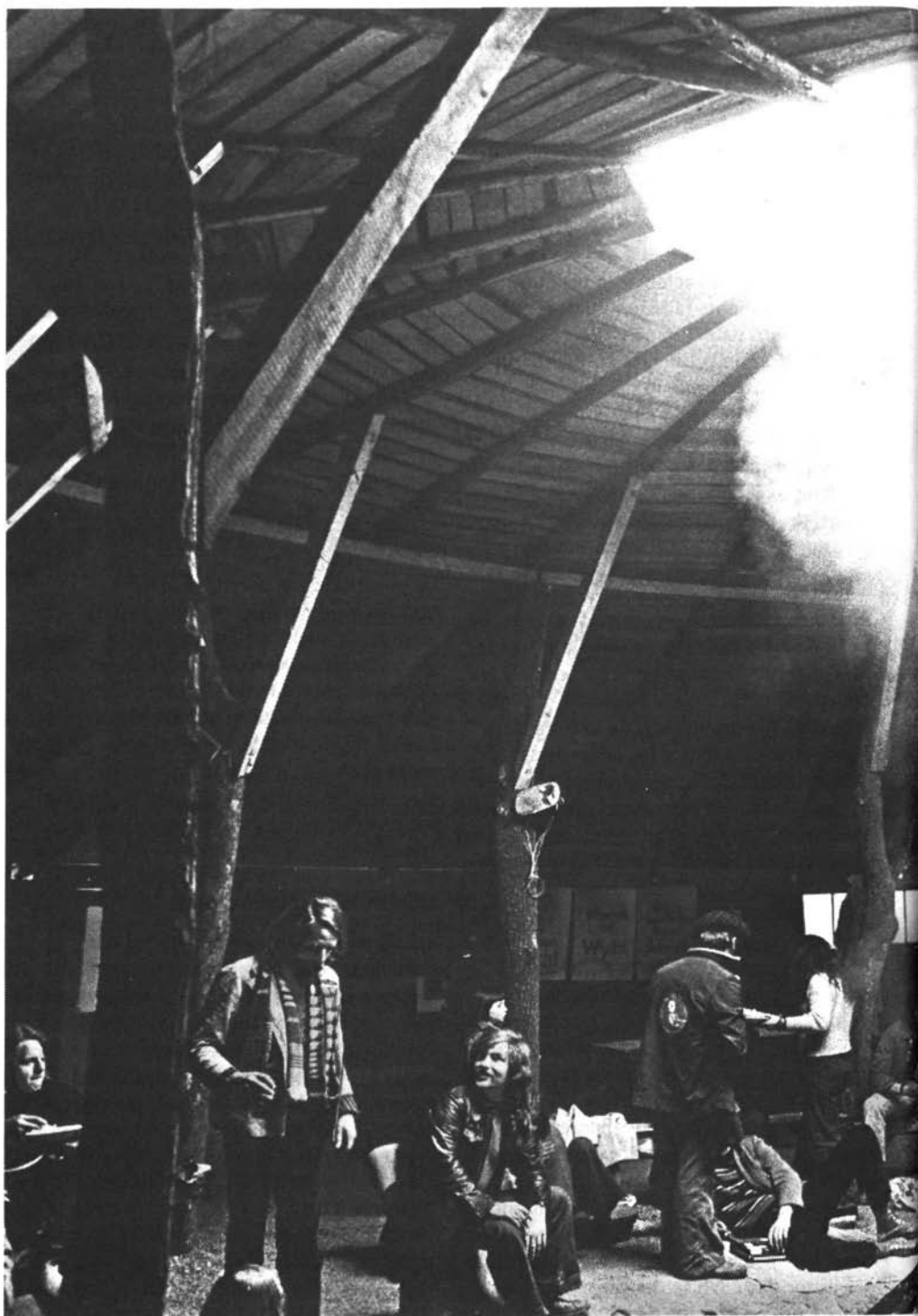
nadie ponía en duda. Toda influencia directa por parte del público sobre la decisión de las autoridades, o incluso una influencia indirecta sobre los futuros proyectos, quedaba enteramente descartada, debido a la falta de información, confianza en sí mismo y determinación de participar en tales decisiones. En aquellos días, las casas constructoras de reactores, las compañías de electricidad e incluso las autoridades, podían aclamar la producción de energía mediante la fisión nuclear como el mayor logro tecnológico y bien del siglo XX; podían calificarla de fuente de energía absolutamente limpia, que no entrañaba ningún riesgo para el medio ambiente. Sin embargo, esta eufórica manera de presentar las cosas que, sin llegar a ridiculizar exactamente las actitudes críticas, las descartaba como científicamente injustificadas, iba a resultar un boomerang más adelante.

No es que no hubiera protestas: todavía se sentía el trauma causado por las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki, trauma que habían mantenido vivo la carrera de armamentos atómicos y los ensayos de armas nucleares de las dos superpotencias en la década de los 50 y primeros años de la de los 60. Sin embargo, el miedo a la contaminación radiactiva era más que nada irracional; era una versión instintiva y general; el conocimiento de los hechos era superficial, en parte porque los expertos no consideraban necesario facilitar este género de información. Hasta los últimos años de la década de los 60, la controversia nuclear, que tanto nos preocupa hoy, no existía. Pero la causa no era enteramente la falta de información, sino que radicaba en las condiciones sociopolíticas existentes. Ninguna duda fundamental había sacudido todavía la confianza pública en las instituciones democráticas de la República Federal de Alemania; por otra parte, existía una necesidad y conciencia definida de la autoridad. No se deseaba participar activamente en la toma de decisiones. No existía una oposición declarada: la resistencia, si la había, era pasiva.

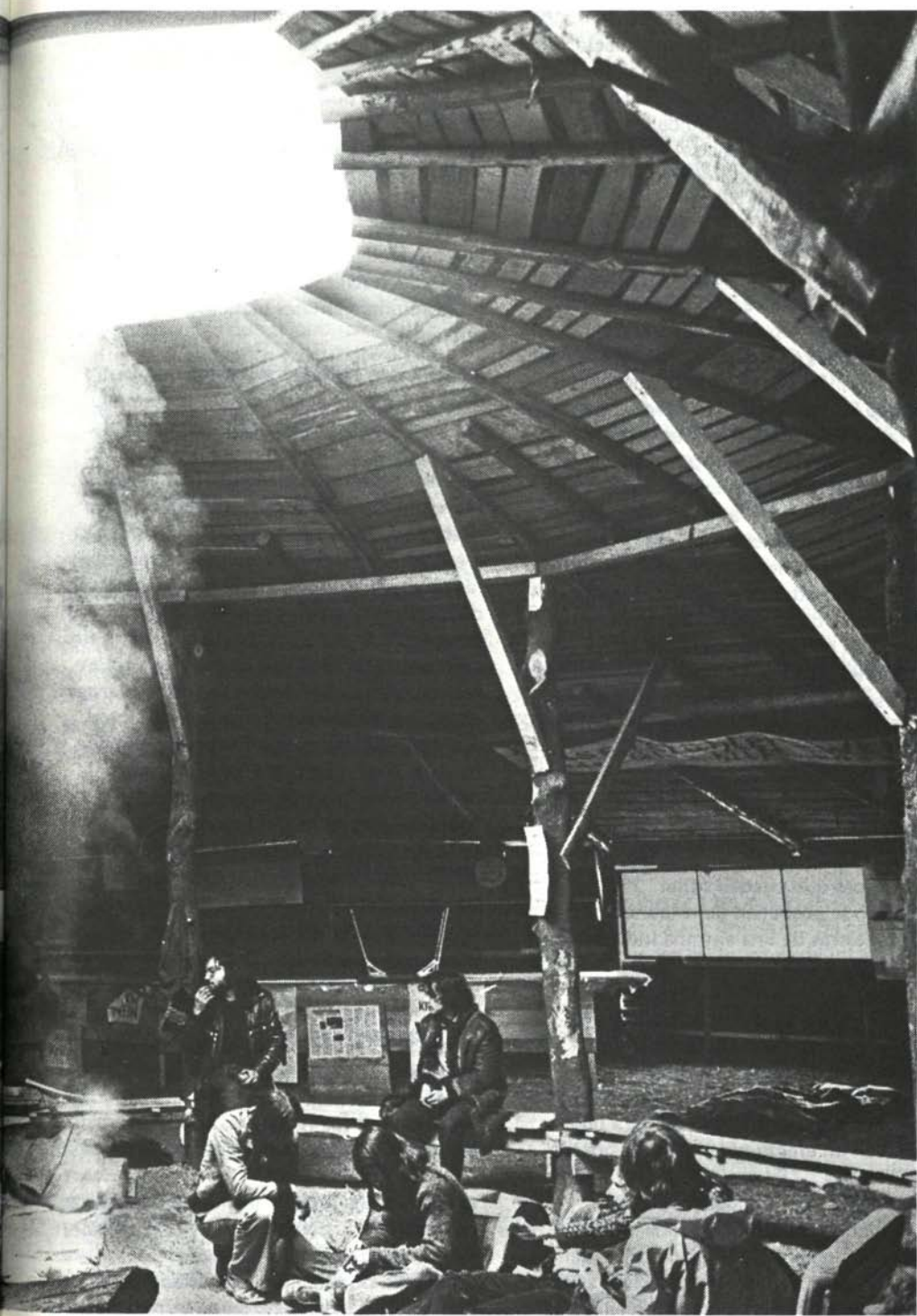
Es bien sabido que, en los últimos años de la década de los 60, la politización invadió todas las esferas de la vida; la protesta, premeditada y animada de una gran confianza en sí misma, se transformó en una forma de conducta de buen tono y aparentemente necesaria. No es de extrañar que esta ola de protesta anegase también el campo de la energía nuclear, en el que siempre habían existido, aunque subconscientes, sentimientos de desconfianza e inseguridad; ahora tomaron forma articulada.

Sin embargo, puesto que es imposible en una sociedad predominantemente técnica formar un grupo de oposición aduciendo una aversión emotiva, los adversarios comenzaron a acopiar datos indiscutibles y se convirtieron en grupos que tenían que ser tomados en serio por los expertos y que comenzaron a ejercer una influencia sobre las cuestiones de principio. Nació la controversia nuclear, que obligó a los ingenieros nucleares, junto con las autoridades y expertos, a salir de sus torres de marfil y entrar en la batalla. Aunque este movimiento tiene varias plataformas, una de las más importantes, hoy día, parece ser la sesión de información pública, puesto que, en ella, se debaten la mayor parte de los problemas, en general acaloradamente; frecuentemente estos ataques verbales son implacables, prolongados y muy difíciles de repeler, incluso para el experto.

¿Quiénes son las personas que deben participar en estas sesiones públicas? El Decreto sobre instalaciones nucleares guarda silencio sobre este punto. Como la sesión de información pública es una institución legal que no puede eludirse, el órgano encargado de la autorización tendrá que nombrar, por lo menos, uno o varios representantes que asistan a la sesión. La designación de la autoridad competente incumbe a los Länder (Estados), encargados de aplicar la Ley de energía atómica en nombre del Gobierno Federal. En la mayoría de los casos, dicha autoridad será el Ministerio de Asuntos Económicos, algunas veces en cooperación con el Ministerio de Trabajo. El órgano encargado de la



Participantes en la sentada de protesta organizada en el emplazamiento previsto para la central nuclear de Wh



(Kreis Emmendingen/Südbaden), reunidos en la llamada "Casa de la Amistad". Foto: M. Vollmer

autorización envía generalmente de 5 a 20 funcionarios a la sesión de información pública, así como varios expertos (de las asociaciones técnicas de supervisión, el Instituto para la seguridad de los reactores, el Servicio Meteorológico Alemán, la Oficina de Sanidad Federal, el Instituto Hidrológico Federal, etc.).

En general, los representantes del solicitante asisten a todas las sesiones de información pública. En muchos países, entre ellos la República Federal de Alemania, las centrales nucleares las explotan las compañías privadas de electricidad y, aunque la explotación no es necesariamente lucrativa (permítaseme citar el ejemplo negativo de Würgassen), por regla general pueden preverse beneficios; al mismo tiempo, las compañías están obligadas a suministrar electricidad barata y en condiciones de seguridad. Las compañías están interesadas en establecer buenas relaciones con la población; emprenden campañas en gran escala de información y de relaciones públicas (aunque generalmente con escaso éxito y logrado frecuentemente el efecto contrario). No encajaría en esta política de fomento de la confianza que la compañía biocotease las sesiones de información pública. Sus representantes suelen acudir en equipos para que haya expertos que respondan a todas las cuestiones que puedan surgir. Pero a menudo se abstienen de responder y parecen dar muestras de una extraña indiferencia. En parte, la culpa es del órgano autorizador, pues a él corresponde la presidencia y muchas veces no da participación a los representantes del solicitante en las discusiones técnicas. La actitud psicológica de los representantes de la compañía de electricidad pudiera tener también un efecto paralizador sobre sus actividades. ¿Es posible que su imagen negativa — con frecuencia creada sistemáticamente por sus adversarios — haya causado una cierta resignación? Además, los enemigos de la energía nuclear evitan cualquier discusión directa con ellos. Procuran sobre todo conversar con los representantes y consejeros de la autoridad.

Esta actitud es táctica: los representantes del solicitante son sus antagonistas particulares; cualquier discusión con ellos conduciría probablemente a una situación sin salida. En cambio, las autoridades y consejeros se consideran neutrales, aunque, a los ojos de los oponentes, con una tendencia manifiesta en favor de la energía nuclear. Un acercamiento a los dos grupos que no pueden abogar resueltamente por la energía nuclear no puede sino proporcionar ventajas tácticas a los oponentes.

Ahora bien, ¿quiénes son estos oponentes de la energía nuclear? Según se desprende del Decreto sobre instalaciones nucleares, no constituyen un grupo definido, puesto que dicho decreto solamente habla de los representantes del órgano encargado de la autorización, con el que colaboran los asesores, los representantes del solicitante y los objetantes. Todo aquel que, dentro del plazo estipulado por la ley, haya presentado una objeción al proyecto, es un objetante. La finalidad de esta legislación era responder a los deseos de los habitantes de las proximidades de una futura central nuclear. La sesión de información pública ha sido, pues, instituida para dilucidar mediante la discusión directa los intereses de todos los afectados. El órgano autorizador debe oír los argumentos de los objetantes, verificar su exactitud, si es necesario, en consulta con los representantes del solicitante, y tenerlos en cuenta, de ser preciso, introduciendo modificaciones en el proyecto inicial o incluso no concediendo la autorización solicitada.

Es del todo evidente que la población no puede conocer a fondo la compleja naturaleza técnica de la fisión nuclear y de la ingeniería de los reactores, ni puede saber o estimar los riesgos que entraña la explotación de una central nuclear. Para el particular, existen, desde luego, razones bien fundadas en contra de la construcción y explotación de una central nucleoelectrónica en su vecindad; por ejemplo, el traslado de su domicilio, la expropiación de terrenos, la destrucción del paisaje, las molestias del tráfico y el ruido. Las cosas cambian por

completo cuando se trata de la exposición a las radiaciones, la seguridad de la explotación o las probabilidades de accidente. En la mayoría de los casos, el profano tendrá que fiarse de las afirmaciones de los demás. Pero ¿en las afirmaciones de quién? En la controversia nuclear, las discusiones públicas se caracterizan por vehementes choques de opinión y lo que unos llaman enteramente inofensivo, es calificado de sumamente peligroso por los otros. Tanto los que abogan por la energía nuclear como los que se oponen a ella cuentan con afamados científicos en sus filas, bien pertrechados de títulos académicos. En resumen, la enorme variedad de opiniones y la multitud de "autoridades" crean una confusión completa.

A fin de comprender la actitud de la población de las cercanías de una central proyectada, hay que advertir que, antes de que se haya anunciado proyecto alguno, una parte de la población estará en contra, otra parte estará a favor, y la gran mayoría será más o menos indiferente. En esta mayoría indiferente, se manifestaría probablemente una cierta buena voluntad hacia la utilización pacífica de la energía nuclear si para decidir en favor o en contra se recurriese a una encuesta de opiniones: un ciudadano amante de la paz, que aprecia su hogar confortable y su automóvil privado, comprenderá la necesidad de asegurar el suministro de energía. Para él, miembro de una sociedad acostumbrada al consumo, la experiencia histórica de la destrucción nuclear está enterrada, y solamente queda una desconfianza subconsciente hacia la producción de energía por fisión nuclear. Y ahora, de pronto, se proyecta construir una central nucleoelectrónica en su vecindad inmediata. La situación cambia abruptamente. Nuestro ciudadano se encuentra ante dos posibles modos de conducta: puede permanecer indiferente, pues piensa que no entiende nada del asunto o que no podrá hacer nada por ser un simple particular, o puede tomar partido ahora, por tarde que sea. Se le presentan además otras dos opciones: puede acoger con satisfacción el hecho (prescindiendo de

un eventual beneficio personal), porque esté convencido de que la producción de energía por fisión nuclear es algo sensato, factible y necesario para mantener su nivel de vida, etc., y aceptará ciertas molestias a cambio, o puede estar contra el proyecto. La experiencia demuestra que la mayoría de la población, una vez confrontada con el hecho de que se encuentra en la vecindad de una central nuclear proyectada, será contraria al proyecto. De repente, la esfera privada parece estar directamente amenazada, el miedo a las radiaciones ionizantes crea el sentimiento de una amenaza directa a la propia vida; en resumen, la mayoría de la población comenzará una lucha apasionada contra el proyecto. La aversión por un proyecto concreto, resultante de un sentimiento de peligro personal inminente, se convertirá con frecuencia en una oposición generalizada al empleo de la energía nuclear.

La ambivalencia de las declaraciones de los expertos no es apropiada para calmar al público. La multiplicidad de opiniones da origen a un cúmulo casi inagotable de cuestiones que plantear en la sesión de información pública. Pero la mayoría de los objetantes que asisten estas sesiones no quieren precisamente hacer preguntas. Llegan con una actitud claramente definida: quieren combatir el proyecto. En una comunidad ideal, el ciudadano debería considerar a las autoridades como las defensoras de sus intereses. Es obvio que los objetantes, en las sesiones de información pública, no tienen esta confianza en sus autoridades. Esto se debe a un cierto descontento con el Estado, pero existen también razones más concretas: se sospecha que los expertos que asesoran al órgano autorizador son mercenarios al servicio de la industria, y se critica la dependencia de la administración con respecto a las decisiones políticas (se piensa que la necesidad del programa de energía prejuzgará la decisión del órgano encargado de la autorización. Puesto que estos ciudadanos no tratan de llegar a un compromiso, sino que quieren derribar el proyecto, han de buscar a otros que defiendan sus intereses. Esto requiere

a la vez conocimientos técnicos y la habilidad del demagogo; el objetante medio difícilmente poseerá estas cualidades. Pero, en la República Federal de Alemania, existen varios grupos heterogéneos que pudieran llamarse los “adversarios profesionales de la energía nuclear”. Es imposible saber si los objetantes acuden a estos grupos o si son los “adversarios profesionales de la energía nuclear” los que recurren a los objetantes. En una sesión de información pública, cualquiera, incluso si no está directamente interesado, puede formular objeciones, siempre y cuando lo haya hecho por escrito en los plazos estipulados. En la mayoría de los casos, los adversarios de la energía nuclear procuran no presentarse como simples particulares. Reúnen mandatos y, antes de su intervención, anuncian el número de objetantes en nombre de los que hablan (generalmente una cifra alta). Esta estrategia sirve para legitimar como mandatarios, en el sentido de los partidos políticos, las uniones y asociaciones que luchan contra el empleo de la energía nuclear. Es más, estas asociaciones desean ser admitidas como órganos legales en las actuaciones ante los tribunales administrativos, de modo que puedan demandar a los órganos encargados de las autorizaciones.

¿Quiénes son, en realidad, estos adversarios profesionales de la energía nuclear? En primer lugar, hay que hacer constar que, tras asistir a varias sesiones de información públicas, resulta obvio que dichos adversarios existen. Constituyen el grupo más conspicuo dentro de la controversia nuclear; son un grupo muy heterogéneo, pero también aferrado a sus ideas. Aunque de composición siempre cambiante, este grupo representa más o menos las mismas personas una y otra vez, y a sus argumentos — con frecuencia idénticos — han de responder los órganos encargados de las autorizaciones y sus consejeros.

En vista de sus fuentes de información, a veces excelentes, cabe interrogarse hasta qué punto estos adversarios profesionales están organizados. Sin embargo, también

existen combatientes individuales, no menos vehementes. Los adversarios organizados proceden de las asociaciones para la prevención de la contaminación, que consideran la lucha contra la energía nuclear como parte de sus actividades. Entre estas asociaciones figura la Federación Mundial para la Protección de la Vida, el Grupo de Trabajo para la Protección de la Vida, la Asociación Alemana pro Vida Silvestre, la Asociación Federal de Iniciativas de los Ciudadanos, una asociación con el bonito nombre de Dai Dong, y muchas más.

Por último, existen adversarios semi-institucionales, polarizados en torno a varios profesores y grupos de estudiantes universitarios. Es discutible en qué medida tienen derecho los primeros a organizar seguidores bajo sus auspicios oficiales.

Los adversarios profesionales son de diversa condición.

Entre ellos hay científicos, amas de casa, ingenieros, agricultores, maestros de escuela, eclesiásticos; en resumen, proceden de todos los escalones profesionales y culturales, aunque, por término medio prevalece un nivel cultural más bien elevado. Su motivación es tan diversa como su formación. Entre ellos hay amantes de la naturaleza, adversarios del crecimiento, inventores incomprensidos en la esfera de la producción de energía, gente descontenta con el Estado enemigos encarnizados de la guerra nuclear, críticos del sistema político actual. Fácilmente puede advertirse la diferencia entre los adversarios serios, que esgrimen argumentos científicos y objetivos, y los que utilizan su elocuencia o su gusto por las apariciones en público para su satisfacción personal o como medio de ascenso. Se encontrará uno con refunfuñadores maniáticos y papanatas, vegetarianos y teosofistas, sectarios y anarquistas verbales, para quienes la energía nuclear sólo sirve de pretexto para sus actividades. Sin embargo, existe — y el autor desearía expresar su propia experiencia a este respecto con toda claridad — un claro aumento del número de los adversarios de la



Representantes del Gobierno, entre ellos el Ministro Federal de Investigación y Tecnología, Sr. H. Matthöfer (quinto por la izquierda) rodeado de miembros de su personal, en una sesión de información pública en la Rep. Fed. de Alemania. Foto: BMFT

El Ministro Federal de Investigación y Tecnología, Sr. H. Matthöfer (tercero por la derecha, de frente a los asistentes) en una sesión de información pública sobre la construcción de una central nuclear en la Rep. Fed. de Alemania. Foto: BFMT



energía nuclear que conocen bien las realidades tecnológicas y científicas, cuya información es excelente, cuyos argumentos son serenos y tajantes, y que están profundamente convencidos del peligro que entraña la utilización de la fisión nuclear para la producción de energía.

Unas palabras más sobre la forma en que argumentan los adversarios de la energía nuclear: aunque no cabe emitir, un juicio general, el observador no podrá menos de adquirir la impresión de que el tono de los debates es sumamente áspero e incluso agresivo, que — aparte de los representantes del solicitante, que apenas son aceptados como partícipes en el debate — los representantes de las autoridades y, en particular, los consejeros, son objeto de implacables ataques, y que la autoridad natural de que disfrutaban, por lo menos ante el público imparcial, es sistemáticamente minada y destruida. Los adversarios profesionales libran una batalla psicológica: bien versados como están en el asunto en cuestión, esperan impacientes algún punto débil, discrepancia de hecho, o error de sus antagonistas, flaqueza que explotan enseguida polémicamente, mientras que tratan de disculpar sus propias faltas con el pretexto hipócrita de que no son más que profanos en la materia. Desacreditando el órgano encargado de la autorización y, en particular, a sus consejeros, tratan de desacreditar el proyecto. El público se deja influenciar por los argumentos sumamente emotivos y agresivos y por la impresión, buscada a propósito, de que las autoridades y consejeros son incapaces y que, según las apariencias, se proponen sacrificar los intereses del público a una industria ansiosa de lucro.

Por último, un breve resumen de los temas principales discutidos en estas sesiones de información pública.

Se dedica mucho tiempo a:

1) *Las cuestiones de procedimiento:* A primera vista esto parece extraño, ya que tales problemas carecen de todo interés de cara a la explotación futura de una central nuclear. Pero la insistencia desmedida

sobre este punto forma parte de la táctica de los adversarios profesionales. Están a la caza de defectos de procedimiento, aunque sean triviales, a fin de conseguir la disolución de la asamblea y que se fije una nueva sesión; al mismo tiempo, esta táctica prolongará la sesión en curso. Pretenden ganar tiempo suficiente para conseguir poner en apuros a las autoridades, con sus numerosas preguntas, o interrumpir el debate de un tema si no toda la sesión, a fin de entablar pleitos más adelante para impugnar la validez de la sesión. Pero también se debaten cuestiones concretas de procedimiento, tales como el plazo de dos meses para presentar objeciones que prescribe la nueva Ley de lucha contra la Contaminación, frente al plazo actual de un mes, estipulado en el Decreto sobre instalaciones nucleares.

2) *Las cuestiones relativas a la política energética:* En este contexto se critican las tasas previstas de crecimiento de la demanda de energía, se denuncia el consumo y se exige el mantenimiento de la calidad de la vida. Se insiste machaconamente en la preferencia arbitraria otorgada a los intereses de la industria.

3) *La cuestión del emplazamiento:* Todo emplazamiento se considera inapropiado. Además, se expresan temores de que puedan implantarse a continuación nuevas industrias o de que se instalen más tarde otras centrales nucleares o cadenas enteras de las mismas como en el alto Rin y en el bajo Elba). En casi todos los casos, se niega la necesidad de la producción de electricidad por la central en cuestión.

4) *La cuestión del paisaje:* A esta cuestión se le atribuye mayor importancia de la que pudiera esperarse. La población rural, que generalmente es la afectada, tiene un horror indescriptible a cualquier intromisión que vaya a estropear su paisaje (tanto más si es llano), como sucedería al levantar una central eléctrica, ciertamente no muy hermosa, y sus descomunales torres de enfriamiento.

5) *Las cuestiones relativas a la contaminación clásica:* Entre estas

cuestiones figuran el calentamiento del agua, los cambios climáticos, las consecuencias perjudiciales para la agricultura y la pesca.

6) *Las cuestiones relativas a la exposición a las radiaciones ambientales:* Esta es la cuestión crucial de la controversia nuclear. El temor a las radiaciones ionizantes está muy extendido y arraigado en la población. Los adversarios profesionales impugnan los valores de las dosis admisibles y niegan que las dosis toleradas estén objetivamente justificadas. Según sus argumentos, las autoridades fijan los valores de las dosis máximas admisibles de modo que las compañías puedan respetarlos en cualquier caso, mientras que no hacen caso de los riesgos para la población.

7) *Las cuestiones relativas a la explotación sin riesgos de una central nuclear:* Se plantean dudas fundamentales, dada la falta total de experiencia con centrales nucleares de 1300 megavatios que son las que se proyectan hoy en día.

8) *Las probabilidades de accidente:* Este tema ofrece la posibilidad de emplear índices de probabilidad para efectuar verdaderos malabarismos aritméticos cuya refutación es muy engorrosa.

9) *Las cuestiones relativas a los efectos externos:* Entre la población existe un temor muy extendido al sabotaje y a sus posibles consecuencias desastrosas. Debido a la necesidad de guardar el secreto, las autoridades y las compañías de electricidad sólo pueden ofrecer vagas seguridades de que se hará todo lo posible para eliminar el sabotaje y, esto, por supuesto, no es suficiente para tranquilizar al público. Es más, a pesar de la presentación de datos objetivos, se duda que la central esté lo suficientemente bien concebida para: soportar el impacto de un avión al estrellarse. El argumento de que la central nuclear se proyecta de modo que resista el impacto de un avión militar que vuela a gran velocidad choca siempre con el argumento de que no existe semejante seguridad en cuanto al impacto de un jumbo jet civil.

10) *La cuestión de la indemnización:* Sobre este particular, se dice que la indemnización estipulada de hasta 500 millones de marcos es totalmente insuficiente, pues se argumenta que, en caso de catástrofe en un reactor, que afectase a mucha gente, cada individuo no podría esperar más de 15 000 marcos.

Este breve resumen de algunos de los temas principales objeto de controversia puede bastar para dar una impresión de la variedad de temas discutidos en las sesiones públicas. La controversia nuclear continuará y es de prever su recrudecimiento en vista de la cantidad de centrales nucleares programadas por el Gobierno Federal Alemán. Los defensores de la energía nuclear lamentarán que esto suceda y los economistas especializados en cuestiones de energía seguirán siendo parte interesada en grado sumo. El Estado tendrá que infundir y estimular la confianza de sus ciudadanos en las medidas que adopte para la utilización de la energía nuclear. Un Estado democrático no puede, ni debe, poner en vigor medidas de política energética — incluso si son obviamente necesarias — en contra de la mayoría de sus ciudadanos.