

Appendix 4

1st Spanish Case study (In Spanish)

Estudio Sociológico Sobre La A.M.A.C. Y El Hecho Nuclear En España

Prepared by COWAM-Spain

COWAM 2 – Work Package 2:

Influence of local actors on national decision-making processes

ESTUDIO SOCIOLÓGICO
SOBRE LA A.M.A.C.
Y EL HECHO NUCLEAR
EN ESPAÑA

Autoría:

Anna Garcia Hom

Lluís Sáez Giol

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO	3
1. SOBRE LA AMAC	7
2. BREVE RESEÑA METODOLÓGICA.....	9
3. ANÁLISIS INTERPRETATIVO.....	13
3.1. LAS CLAVES DEL ÉXITO INICIAL DE LA AMAC	13
3.2. PERCEPCIÓN INTERNA Y EXTERNA DE LA AMAC.....	15
3.3. LAS RELACIONES CON EL RESTO DE AGENTES IMPLICADOS	17
3.4. RECONOCIMIENTO Y GRADO DE EMPOWERMENT DE LA AMAC	20
3.5. RETOS Y ENCRUCIJADAS DE CARA AL FUTURO	23
4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	26

INTRODUCCIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO

El trabajo de investigación que a continuación presentamos responde a los objetivos acordados en el sexto programa-marco COWAM 2 (2003-2006) y, en particular, a los propósitos referenciados y establecidos en el seno del grupo de trabajo 2 (*WP2*, por sus siglas en inglés) del mismo, a saber, la influencia de los actores locales en los procesos nacionales de elaboración y toma de decisiones en materia nuclear. En efecto, y situándonos en el epicentro de estas cuestiones, esto es, clarificar los mecanismos a través de los cuales los stakeholders locales tienen o ejercen influencia en los procesos de elaboración y toma de decisiones nacionales o, en el mejor de los casos, definir y reforzar aquellos mecanismos para incrementar la incidencia, eficacia y la calidad de aquella influencia, el análisis cualitativo de una asociación de municipios afectados por la presencia de centrales nucleares, como es el caso de la Asociación de Municipios en Áreas con Centrales Nucleares (AMAC), podría ayudar a la comprensión tan general como específica de las ventajas y los inconvenientes que suscitan, en el mundo nuclear español, la existencia de esta organización de representantes locales y su rol y/o funciones en la resolución de problemáticas asociadas a la presencia de aquellas instalaciones y a los conflictos sociales para con sus habitantes, sus territorios y sus referencias espacio-temporales.

Tanto es así y siendo el sistema de analizar varias experiencias nacionales europeas en el área de la gestión de residuos radiactivos una oportunidad excelente para aprender y mejorar las estrategias futuras de cada uno de los países participantes, que, por encargo expreso de la representación española en este programa, se acordó realizar un estudio sobre la AMAC en tanto asociación que reúne en su seno un total de 68 municipios españoles directa o indirectamente afectados por la presencia de instalaciones nucleares y por ello, con derecho a participar en los procesos de elaboración y toma de decisiones en la gestión técnico-social asociadas al hecho nuclear español.

En este sentido, y respondiendo a los retos planteados en este programa, a saber, cómo contribuir a mejorar la gestión de los residuos radiactivos en Europa atendiendo a la dimensión propiamente social de estos procesos, la atención y, por ende, el análisis de AMAC en tanto que configuración de actores locales de obligada referencia en el campo nuclear español, se presentó sumamente interesante.

En efecto, y como es sabido, uno de los mayores desafíos que actualmente tienen que afrontar muchos países europeos es cómo lograr aunar criterios político-sociales –que no ya técnicos-, sobre procesos de elaboración y toma de decisiones en materia de gestión de residuos radiactivos que sean, a su vez, tan plurales en su participación como democráticos en su resolución. Advirtiendo pues el carácter multiagencial de estos procesos, es decir, teniendo en cuenta la naturaleza participativa que requieren y exigen decisiones de este calado, y, en vistas a desarrollar métodos prácticos que ayuden a incrementar el papel de los actores locales en los procesos de elaboración y toma de decisiones nacionales, el estudio sobre la AMAC que a continuación desarrollamos, responde, de manera particular, a analizar y a problematizar el rol (real e imaginario) de esta asociación en el seno de los debates nacionales sobre los procesos y planes de políticas energéticas en España (almacenamiento y gestión de los residuos radiactivos, planes de emergencia, seguridad, desarrollo económico, etc.).

Desde esta consideración más general de la AMAC, en esta investigación también se han tratado cuestiones más específicas que responden a indagar la dimensión relacional de AMAC, esto es, qué redes de relaciones se establecen o deberían establecerse entre ésta (como representante del mundo local) y otros agentes sociales circunscritos en un radio de influencia y decisión superior. Desde la misma línea de argumentación, se erigía imprescindible el poder detectar y explorar y/o según los casos, proponer, los mecanismos, los instrumentos y los medios que hacen posible que los actores locales puedan fortalecer sus capacidades reales de influencia en el complejo juego nacional. Para esto, sin duda, era necesario analizar los aspectos que incrementan (o deberían incrementar) la comprensión de los procesos y los mecanismos que facilitan una toma de decisiones plural, participativa y transparente, esto es, una toma de decisiones que respete los principios democráticos que deberían regir en nuestras sociedades contemporáneas.

De este modo, el principal objetivo de este estudio ha sido detectar en profundidad la calidad de las relaciones establecidas entre la AMAC y el resto de agentes sociales vinculados directa o indirectamente a ella, mediante el testimonio en primera persona de algunos de los actores más influyentes y destacados en el actual mapa nuclear español. No obstante, y antes de llegar a formular una hipótesis definitoria sobre el rol de la AMAC en los procesos de elaboración y toma de decisiones en materias nucleares en España, o en su caso, juzgar los pros y los contras de dicha participación, era necesario desarrollar un breve análisis comprensivo sobre la propia AMAC, es decir, una reflexión colectiva tan autónoma como heterónoma de la asociación, sobre su funcionalidad, sobre su grado de adecuación espacio-temporal, sobre su actuación (pasada, presente y futura), etc. todo ello, además, visto desde la óptica perceptiva de sus propios integrantes así como de actores influyentes externos a ella. Es precisamente a partir de la autodefinición de la propia AMAC donde mejor puede entreverse esa capacidad de influencia y de participación tan localmente anhelada como nacionalmente desautorizada.

Teniendo en cuenta los propósitos hasta ahora descritos, el desarrollo de este estudio ha pretendido recoger, como decíamos, las opiniones expresadas por los propios miembros integrantes de la AMAC así como de actores ajenos a ella en los siguientes aspectos:

- Una valoración histórica de la funcionalidad de la AMAC y de los factores externos e internos que contribuyen a incrementar o disminuir una estimación positiva o negativa de la misma en el entorno nuclear español.
- Una valoración crítica sobre la imagen externa de la AMAC como interlocutor local autorizado y válido en los procesos nacionales de elaboración y toma de decisiones así como una autocrítica sobre el rol real y potencial que se ejerce en esa dinámica decisional estatal.
- Una descripción y reflexión colectiva de proyección futura que contemple posibles cambios en la estructura y dinámica general de AMAC.

El objeto del presente estudio ha sido precisamente éste: a partir de la investigación social que apuesta por una aproximación cualitativa al fenómeno colectivo de la

AMAC, indagar cuales serían las claves para entender una mayor o menor presencia de la AMAC en los procesos de elaboración y toma de decisiones o, al menos, averiguar, detectar y/o corregir los problemas que dificultan esa influencia o participación; pero también, celebrar y ampliar las oportunidades que se abren con la detección precoz de los factores que quizás, debilitan a la AMAC en su autorización y reconocimiento en los procedimientos que deben guiar una correcta gestión de los residuos radiactivos en España.

En este sentido, esperamos que el lector interesado en esta materia pueda tener una visión más real sobre la percepción y la opinión en relación con las necesidades, las demandas y las expectativas de los agentes locales afectados por la presencia de emplazamientos nucleares en sus territorios y su influencia en la buena marcha de aquellas instalaciones, esto es, su participación en los procesos de elaboración y toma de decisiones nacionales en la gestión técnica y social de cuestiones aparejadas al hecho nuclear. Con ello esperamos contribuir a elaborar un mapa de opiniones, de carácter intersubjetivo, sobre la existencia de la AMAC y la potencialidad que en ella se esconde.

Han participado en el trabajo de campo del orden de una sesentena de personas, todas ellas relacionadas con el hecho nuclear en España y con el fenómeno AMAC. En tanto que la investigación no hubiese sido posible sin su valiosa aportación, desde estas líneas queremos reiterar nuestro efusivo agradecimiento a su desinteresada colaboración, así como a la excelente predisposición que mostraron respecto al estudio.

1. SOBRE LA AMAC

La AMAC es una Asociación, como su nombre indica, configurada por aquellos municipios que hospedan en su territorio la instalación de una Central Nuclear. En este sentido, la AMAC, con personalidad jurídica propia desde 1990, la forman, actualmente, un total de 68 municipios, entendiéndose por ello, aquellos en que su término municipal o parte del mismo se encuentra dentro de un radio de 10 kilómetros de una Central Nuclear. El conjunto de estos municipios corresponden con los que están incluidos en la Zona I de los planes de Emergencia Nuclear (PEN's) establecidos por la Dirección General de Protección Civil (DGPC).

AMAC se constituyó con el fin, fundamentalmente, de garantizar la seguridad de los municipios situados en áreas donde se localizan las centrales nucleares en España; a partir de aquí, la Asociación está llevando a cabo toda una tarea de implantación temporal y espacialmente progresiva del conjunto de necesidades y carencias que exigen y demandan los municipios de las áreas nucleares.

La estructura de la AMAC está constituida por un órgano supremo que es la Asamblea General, formada por todos los municipios de la Asociación y representados por el alcalde en cargo o bien por otro miembro de la corporación. La Asamblea está presidida por un Presidente y un Vicepresidente que ejercen dicha función por el período de un año y siempre siguiendo una rotación de zona nuclear y respetando el orden alfabético. El Secretario de la Asociación actúa en calidad de Gerente de la misma.

La Asociación está regida y representada por la Comisión Directiva formada a su vez por tres ayuntamientos de cada zona nuclear de España, siendo uno de ellos el municipio hospedante de la central. La Comisión Directiva se estructura a su vez en tres comisiones encargadas de velar por el buen funcionamiento de AMAC. Estas comisiones son: una Comisión de Cuentas, una Comisión Permanente y una Comisión de Trabajo.

Durante sus años de existencia la AMAC ha trabajado duramente para garantizar no sólo la seguridad de los territorios más directamente afectados por las centrales nucleares a través del desarrollo de los Planes de Emergencia Nuclear, sino también por impulsar el desarrollo económico-social de aquellos municipios con el objetivo de asegurar la continuidad existencial del territorio mediante la atracción de inversiones externas que apuesten por la reactivación económica de la zona en otros sectores distintos o paralelos al energético. Así, las principales acciones llevadas a cabo por la AMAC se han dirigido hacia la mejora de los equipamientos locales de Protección Civil, inversiones en las redes viarias de caminos municipales, en políticas de formación de actuantes y en la realización de simulacros.

Frente a la existencia de las centrales nucleares, la AMAC se constituyó pues, entre otras razones, con el ánimo de juntar fuerzas y hacer frente a un conjunto de carencias determinadas que se originaban como consecuencia de la presencia de aquellas instalaciones en los municipios. Es por ello que la AMAC apostó y apuesta por el desarrollo económico equilibrado de las zonas afectadas por las centrales a través de la consecución y la obtención de ciertas compensaciones que, en parte, mitiguen el perjuicio o el riesgo (potencial) que aquéllas llevan asociadas. Los logros, prácticamente cubiertos en este ámbito, han dado lugar a otro objetivo que, sin duda, hoy, se erige como fundamental dentro de la AMAC; hablamos de su rol como interlocutor institucionalmente autorizado en la elaboración y en la resolución de problemáticas asociadas al hecho nuclear.

Es desde aquí que advertimos como uno de los principales problemas asociados hoy a las centrales nucleares tiene que ver con la gestión de los residuos radiactivos y el papel que la AMAC, en tanto que interlocutor local de territorios potencialmente hospedantes de un emplazamiento para el almacenamiento, tratamiento y gestión de los residuos radiactivos, juega en los procesos nacionales de elaboración y toma de decisión nacionales en esta materia. En efecto, la forma en la que el conjunto de los diferentes actores que intervienen en el campo nuclear español perciben a la AMAC, así como la autopercepción de la propia AMAC como interlocutor local válido y real debiera suponer uno de los puntos principales de partida a la hora de comprender y, en su caso, de planificar, la influencia y la participación de la AMAC en aquellos procesos.

2. BREVE RESEÑA METODOLÓGICA

Puesto que el objeto de estudio de esta investigación era recabar percepciones y valoraciones acerca de la AMAC como fenómeno, resultaba particularmente indicado el empleo de una metodología cualitativa, capaz de dotar las directrices del estudio y del trabajo de campo de un cariz y una orientación más comprensivos, en el sentido más hermenéutico y a la postre weberiano del término. Ello es debido a que la aproximación cualitativa nos permite acercarnos en profundidad (mucho más que la se conseguiría mediante procedimientos cuantitativos como la encuesta) a la significación y vivencia del hecho nuclear y de la pertenencia o la relación con la AMAC en tanto que actor presente en el imaginario individual y colectivo.

Las técnicas empleadas en el trabajo de campo han sido los grupos de discusión focalizados (que también son conocidos como *focus group*) y las entrevistas semiestructuradas. Al profundizar en aspectos clave del cómo se viven y perciben las distintas situaciones en función de la perspectiva estructural que ocupa cada cual, aunque no se obtenga de ninguna manera un resultado estadísticamente representativo -si bien se ha tenido especial cuidado en integrar las distintas realidades y colectivos en un trabajo de campo lo más inclusivo posible-, los discursos reflejan obviamente los mecanismos profundos que responden a las interpretaciones dadas a esas realidades vividas. En algunos casos se trasciende el estereotipo formal y políticamente correcto; en otros casos, es más difícil abandonar el mero eco social o el discurso esperable. Pero tanto en uno como en otro caso, en la medida que la comparación permite aflorar el juego de intereses mutuo, los resultados devienen tremendamente significativos, y por ende posibilitan una aproximación hermenéutica al objeto de estudio que de otra forma no podríamos conseguir. Asimismo, la repetición de discursos en las distintas sesiones y en distintos informantes (siempre que el abanico sea, como hemos procurado en nuestro caso, adecuadamente plural) no es un suceso casual, sino que antes al contrario constituye un claro indicio de las principales líneas de fuerza de las percepciones y opiniones colectivas, ya sea de segmentos de perfil preciso, o de sectores sociales difusos.

Mediante entrevistas a los representantes de los agentes institucionales implicados en la cuestión nuclear (cinco en total), se han cubierto las siguientes instituciones y entidades: el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), Enresa, el Foro Nuclear y Unesa. Asimismo, se entrevistó al gerente de la AMAC. Cabe decir que en todos estos casos la cooperación de los entrevistados fue exquisita, brindándose todos ellos a celebrar las entrevistas presenciales en entornos técnicamente adecuados y por el espacio de tiempo (de una a dos horas) suficiente.

También se propuso en su día hacer una entrevista presencial -del mismo estilo que las anteriores- a la persona designada responsable por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Estado central español, pero por expresa petición suya, se les transmitió un cuestionario por escrito adaptado a la extensión de los contenidos (presencialmente solían representar entre una y dos horas de diálogo), que vino respondido de forma genérica en una atenta carta de una página de extensión. En este caso concreto, lamentamos no haber podido obtener mayor información de las autoridades ministeriales españolas, si bien el contenido de la carta, en la medida de lo posible, se ha incorporado al análisis hermenéutico de los datos recabados en todo el trabajo de campo.

Mediante los grupos de discusión focalizados o *focus group* se abordaron discusiones inducidas acerca de la significación que para ellos tenía AMAC, su valoración de la actuación y estructura de la organización, y la percepción acerca de sus relaciones y grado de influencia con el resto de agentes implicados. A su vez, se recabaron demandas, necesidades, perspectivas de futuro y propuestas de mejora. El grupo de discusión se abordó con moderadores, y se ciñó a un guión semiestructurado con los centros de interés anteriormente citados, pero dejando a partir de ahí la discusión libre, salvo en casos de desvío o divagación.

Se llevaron a cabo siete grupos de discusión, uno con alcaldes integrantes de cada una de las zonas de municipios afectados por la ubicación de centrales nucleares en su perímetro. En concreto, los grupos de discusión se efectuaron con alcaldes (o en algún caso, concejales representantes designados del mismo) de municipios integrados en la AMAC de las zonas de: Almaraz (Cáceres), Ascó (Tarragona), Cofrentes (Valencia), Garoña (Burgos), Trillo (Guadalajara), Vandellós (Tarragona) y

Zorita (Guadalajara). La selección de los alcaldes fue aleatoria, salvo en el caso del municipio cabecera (presente en todos los grupos), y se realizó teniendo en cuenta la pluralidad interna en base a variables como la proximidad a la central nuclear (posición geográfica dentro del perímetro), la dimensión de los municipios, y la variabilidad de signo político de los distintos ayuntamientos.

Cabe resaltar que la técnica del grupo de discusión permite poner en diálogo la variedad de opiniones y significaciones compartidas que se dan desde la propia experiencia subjetiva de los participantes, y permite que de la dialéctica consiguiente emerjan elaboraciones del discurso más esmeradas que brindan una mejor aproximación a la realidad percibida y vivida, primero, y después también pensada, confrontada y re-elaborada.

Los grupos de discusión, al fin, se pueden definir como una técnica que se propone conseguir un intercambio dialéctico enfocado a obtener información de áreas concretas de interés, en un ambiente no directivo (o a lo sumo, semidirectivo), el cual hace emerger líneas convergentes y divergentes entre los participantes, en un contexto de relajación relacional. Cabe añadir que, además, estos participantes aportan información directa e indirecta sobre percepciones, sentimientos y actitudes propias. En este sentido, los grupos de discusión focalizados se diseñan a partir de un guión semiestructurado (como ya se ha dicho), que tiene que funcionar como herramienta y estrategia particularmente apropiada de interrogación, en la medida en que el objeto de las sesiones es comprender cómo los sujetos perciben su experiencia con el fenómeno amplio estudiado, que en nuestro caso responde al hecho nuclear y a el papel que en el mismo juega la AMAC.

A su vez, la técnica de la entrevista semiestructurada consiste en una conversación entre el entrevistador y el entrevistado, mediada por un guión de temas que han de tratarse y que responden a los centros de interés antes descritos en los grupos de discusión (con alguna particularidad fruto del carácter de la entidad entrevistada), si bien con la libertad de poder cambiar, reordenar y reformular las preguntas del guión durante el transcurso de la propia entrevista. El objetivo, similarmente a los grupos de discusión, es obtener información relevante en cuanto a las cuestiones que nos plantea el objeto de estudio. Así, y de la misma manera que ocurre en otras técnicas

cualitativas, el estilo especialmente abierto de esta técnica permite la obtención de una gran riqueza informativa, en los discursos y enfoques de los entrevistados. Y también permite, claro está, verificar, matizar, completar y contrastar la información de corte más institucional con la derivada del análisis de los grupos de discusión.

Con la realización de estas dos técnicas, complementarias entre sí, pensamos que se ha podido recabar una visión suficientemente enriquecedora y profunda acerca del objeto de estudio que nos ocupa, cosa que a su vez nos ha posibilitado disponer de una buena base de análisis y de interpretación hermenéutica.

3. ANÁLISIS INTERPRETATIVO

La historia de la AMAC es en buena parte la historia de un éxito, de un éxito de los pequeños frente a los poderosos. Si hubiese que buscar un mito parangonable, lo encontraríamos en la lucha de David frente a Goliat. Así, la historia de la AMAC es la historia de la unión de una serie de pueblos pequeños de zonas deprimidas, en cuyo territorio se implantaron centrales nucleares, en un contexto donde si grande era el poder de las empresas implicadas y de los poderes públicos de ámbito estatal, en cambio la voz de esos municipios (de reducidas dimensiones y en un país donde la singladura de la democracia era aún corta y titubeante) era de escasa potencia. El secreto del éxito radica, quizás, en la forma como consiguieron agruparse en un tiempo récord, y en cómo mantuvieron su cohesión interna, convirtiéndose en un nuevo agente sin fisuras, decidido a tener un papel importante en ese escenario.

En el trasfondo del surgimiento de la AMAC encontramos una implantación un tanto descuidada de la energía nuclear. Pese a que las centrales debían cumplir una estricta normativa de seguridad, los emplazamientos territoriales no estaban en modo alguno acondicionados para situaciones de emergencia. En el núcleo de los principios fundacionales de la AMAC como grupo de presión, está precisamente el de la seguridad. Pero también lo está el ser conscientes del *handicap* objetivo que para esas zonas iba a suponer tener una central nuclear ubicada en su perímetro. De ahí que, fruto de esa concienciación, y sabedores de la relativa fuerza que pueden tener si están unidos, los alcaldes de los municipios afectados exijan compensaciones económicas para sus poblaciones, en lo que entienden como justa correspondencia a los riesgos y las cargas soportadas. Compensaciones económicas que no soslayaban la necesidad de procurar un desarrollo de las zonas.

3.1. Las claves del éxito inicial de la AMAC

Lo extraordinario del éxito histórico de la AMAC viene en buena parte por la consecución del objetivo de las compensaciones, pero sobretodo a nuestro entender

el éxito principal reside en haber situado en la agenda política la cuestión de la seguridad y las carencias al respecto de los municipios afectados, y el haber conseguido que municipios tan pequeños pudieran hacerse oír y devinieran a partir de cierto momento un actor a tener en cuenta en el contexto nuclear español. Cabría añadir -ya se ha mencionado anteriormente- un tercer éxito, seguramente la base última en la que se asientan los éxitos de resultados, que fue la unidad alcanzada entre los distintos municipios, a partir de la identificación conjunta de problemáticas comunes y la superación práctica de las barreras ideológicas que pudiese haber en un principio por efecto de la diversidad de partidos que cada cual representaba.

Pero no es una historia sin inconvenientes. Curiosamente, la actual unanimidad en los discursos del resto de instituciones y entidades implicadas en considerar a la AMAC un instrumento útil, no responde a unos orígenes fáciles. Antes al contrario, el mismo poder central era muy reticente a conceder un estatus de legitimidad política y negociadora a una asociación como la AMAC. Para algunos de los otros agentes, en especial aquéllos con mayores intereses económicos, la AMAC era más bien un suceso molesto, cabe pensar. Sin embargo, su reconocimiento fáctico como actor ha servido para redimensionar la situación. Sea concebida como mal menor, o como un simple hecho adicional, la existencia de la propia AMAC en los términos que se da actualmente ha visibilizado la parte afectada que representan los municipios, y en la medida en que se ha aceptado esa composición de lugar y circunstancias, parece que el resto de agentes implicados ha aceptado paulatinamente jugar con estas reglas, al menos hasta un cierto punto. El resultado, entonces, es que los agentes implicados asumen que, en mayor o menor medida, la AMAC sea un interlocutor obligado, con quien se debe hablar. Y precisamente llegados a este punto, le encuentran una utilidad clara en el hecho de que sea un interlocutor único, y sirva además de correa de transmisión informativa para con los municipios integrantes. Es decir, una vez reconocidos los municipios como actores, la presencia de una entidad de las características de la AMAC se revela sumamente útil para el resto de actores. Vale decir que este singular posicionamiento de la AMAC en el mapa de actores nucleares nunca se hubiese dado si los municipios hubieran ido por libre, o si la capacidad de aglutinamiento de los mismos por parte de la asociación fuese fallida.

3.2. Percepción interna y externa de la AMAC

Para los distintos actores sociales que toman parte en la cuestión nuclear en España, la AMAC viene a ser un grupo de presión, un *lobby*, que defiende los intereses de los municipios ubicados en zonas nucleares. En la mayor parte de los casos, la asociación es entendida como un grupo de presión de carácter eminentemente económico, que persigue básicamente compensaciones monetarias a cambio de soportar, por así decirlo, la actividad de centrales nucleares en su territorio.

Es ahí donde se da un cierto choque de percepciones. A nivel de percepción interna (o si se quiere, autopercepción, puesto que los alcaldes son en realidad, ellos mismos, la AMAC), también se reconoce el rol de *lobby* que juega la asociación, y se admite que uno de los objetivos centrales fue desde siempre la consecución de compensaciones económicas para los municipios integrantes de las distintas zonas nucleares españolas. Si bien, y es un elemento importante a destacar, ese no era el único objetivo. Es más, incluso las compensaciones no fueron más que un objetivo mediato, ya que se reivindicaban como instrumento para asegurar el correcto acondicionamiento de los municipios en materia de seguridad, y para preservar las posibilidades de desarrollo económico y social de un territorio que se sabía desde entonces marcado por el carácter estigmatizador de todo lo nuclear (a nivel de opinión pública, pero también a nivel de potenciales empresas inversoras).

Posiblemente debido a que la consecución de las compensaciones es el éxito más vistoso de la AMAC, ya en sus primeros momentos, que es difícil que la asociación sea vista por algunos sectores como algo más que un *lobby* económico. Pero sería injusto negar que las principales preocupaciones (lógicas, por otro lado) de los alcaldes fueron el tener unos municipios con unos planes de emergencia en condiciones, el tener buenas redes viales y estar bien dotados en cuanto a las telecomunicaciones, así como contar con infraestructuras predispuestas para eventuales situaciones de riesgo. A su vez, y teniendo en cuenta que en muchas ocasiones se trataba de municipios ubicados en zonas en serio riesgo de despoblamiento, también se preocuparon de sostener un cierto grado de desarrollo de la zona, que evitara su paulatina conversión en pueblos de ancianos y en proceso

de desaparecer. Así pues, esos fueron sus objetivos principales, si bien para la consecución de los mismos era una condición necesaria disponer de unos ingresos que por sí mismos nunca hubiesen podido generar. Esa es la génesis de la reivindicación de las compensaciones económicas, que debían convertirse en el medio para hacer de sus municipios lugares más seguros, más confortables, y con mayor proyección de futuro.

Por otra parte, ante tales reivindicaciones no puede soslayarse el estadio inicial en que se implantan las centrales nucleares en España. Cabe recordar que las centrales nucleares de primera generación se planifican y entran en funcionamiento en plena dictadura franquista, mientras que las de segunda generación se planifican en las postrimerías del régimen dictatorial, y entran en funcionamiento en los años 80, cuando el régimen democrático era aún incipiente y frágil. Solamente dos de las actuales zonas nucleares deben ser posteriores a la aprobación del Plan Energético Nacional (que data de 1979, en los inicios de la restauración democrática).

El dato resulta de interés porque debe recordarse que la implantación de las centrales nucleares se hizo sin tener prácticamente en cuenta a la administración local ni a la sociedad civil, y se autorizó su construcción en zonas donde previamente no se había procurado que hubiese un acondicionamiento suficiente en cuanto a seguridad de la población. Esa cultura procedimental, sin duda alguna con rasgos heredados del régimen dictatorial, no constituye precisamente un inicio modélico de la actividad nuclear en el país. De ahí que no es de extrañar la reacción de los municipios cuando, ya en una democracia en fase de consolidación, deciden acometer acciones para reparar un olvido institucional que por razones obvias fue siempre percibido como una auténtica injusticia histórica. Especialmente, cuando además tenían razones más que fundadas sobre los riesgos de soportar la actividad de las centrales sin unos territorios debidamente acondicionados (percepción del riesgo que, dicho sea de paso, tampoco pasó desapercibida a una parte importante de la sociedad civil).

La mención de la situación histórica de partida ayuda sin ningún género de dudas a contextualizar el proyecto de la AMAC, sus fundamentos y objetivos reales, y permite entender en su justa medida el papel que tienen las compensaciones

económicas. Si esto es algo que queda meridianamente claro en la percepción interna de la propia asociación, en cambio a veces no se da en otros agentes implicados, los cuales suelen pecar de reduccionismo al ver a la AMAC como *lobby* meramente económico (que suele prolongarse a ciertas instituciones de gobierno, cuando perciben a esos municipios como municipios que “pese a nadar en la abundancia, continúan ávidos de dinero”). Aún así, entre las percepciones externas también hay agentes que se percatan de la globalidad de los objetivos de la AMAC, así como de su contexto de aparición y del serio déficit inherente al mismo, como es el caso del Consejo de Seguridad Nuclear.

En resumen, pues, la percepción de la AMAC oscila entre la consideración de la misma como un *lobby* económico y poca cosa más, a la cual se contenta con la concesión de determinadas cantidades económicas, y una percepción más acorde con la realidad de fondo. En esta segunda percepción, menos extendida entre los agentes externos a ella, se reconoce su surgimiento como efecto reactivo y reparador de carencias importantes en cuanto a seguridad y potencial de desarrollo de las zonas nucleares, y se la ve más con un rol de representación de los municipios afectados en todos los campos que intervienen en el entramado social: el económico, pero también el social, con todo su radio de alcance, aunque primando la cuestión de la seguridad y del desarrollo socioeconómico de las zonas.

3.3. Las relaciones con el resto de agentes implicados

A primera vista, de las opiniones de unos y otros agentes implicados se deduce que la relaciones entre éstos y la AMAC se encuentran en una fase de normalización, presidida por la cordialidad en el trato. Una vez la AMAC ha sido reconocida como un actor más en el escenario nuclear, se le asigna un papel y se programan reuniones con ella, se la recibe, y se mantiene una relación por lo general fluida entre las distintas entidades e instituciones gubernativas, y dicha asociación (si acaso, sólo cabe hacer notar que con Unesa las relaciones son menos frecuentes).

Esta situación, sin embargo, no responde a un continuo histórico, puesto que al parecer en los inicios costó que la AMAC fuese reconocida, incluso por parte ministerial, como un interlocutor válido. De alguna forma, la emergencia como actor del mundo de la administración local organizado fue molesto para otros actores, por cuanto suponía una limitación evidente de su capacidad de maniobra y en definitiva, de su poder. No en vano, la etapa inicial de la AMAC está muy marcada por una serie de movilizaciones, que con su paulatina aceptación como actor van remitiendo en pro de un papel más institucional y negociador. Hoy por hoy, pues, las relaciones que la AMAC mantiene con el resto de agentes interlocutores no son en absoluto conflictivas, entendiendo el concepto en términos de confrontación abierta.

Ciertamente, en el haber de los éxitos de la AMAC desde su fundación puede sumarse el de ser en poco tiempo reconocida como interlocutora, y a consolidar su rol de representante de los municipios. Otra cosa, sin embargo, es que las relaciones con los distintos agentes sea percibida en términos óptimos por los propios alcaldes de la AMAC. Sí lo es, en cambio, en cuanto a percepción externa, ya que para los distintos agentes el establecimiento de una comunicación fluida con un interlocutor único -una vez reconocido el papel del mundo local en la cuestión- no deja de suponer una ventaja respecto a la posibilidad de tener que lidiar con distintos interlocutores, y por tanto el *status quo* actual ya les resulta satisfactorio.

Pero para las fuentes internas de la AMAC, no todo es tan satisfactorio. Reconocen que las relaciones existen, aunque no de la misma forma. Así, es general la opinión de que las relaciones con Enresa y con el Consejo de Seguridad Nuclear son razonablemente buenas, y que adquieren -sobretudo con Enresa- un cierto tinte de agente negociador, que es lo que se desea para la asociación. En todo caso, para con el Consejo de Seguridad Nuclear se habla (por las dos partes, aunque las fuentes del CSN son quienes lo perciben con más claridad) de una necesidad de mayor adecuación de las relaciones, puesto que la distinta orientación de ambas entidades (la AMAC con un carácter más político, y el CSN con un carácter más técnico) no acaba de derivar en un punto de encuentro óptimo, aunque parece ser que se está trabajando en ello.

Pero las relativamente buenas relaciones con Enresa y CSN no lo son tanto con otros agentes. Así, las relaciones que el Ministerio, algunas administraciones autonómicas y las compañías eléctricas mantienen con la AMAC son juzgadas muy críticamente. En el caso del Ministerio y las administraciones autonómicas, suelen proliferar las críticas hacia unas relaciones que los alcaldes ven de perfil bajo y con cierta prepotencia por parte de estos niveles gubernativos para con el mundo local (independientemente, por cierto, de los partidos que ocupen, en su momento, cada uno de esos gobiernos). Y en cuanto a las compañías eléctricas, la relación suele ser casi inexistente, e incluso se percibe que las compañías eléctricas manifiestan en sus actos e intenciones importantes reticencias hacia las Comisiones Locales de Información, al visualizarlas como un instrumento contrario a sus intereses.

En realidad, las compañías eléctricas parecen ser, con mucho, el agente que menos ha creído en la necesidad de contar con la AMAC. Las relaciones entre éstas y la asociación son casi inexistentes, como ya se ha visto, y sólo se dan en caso de conflicto. Estas compañías, junto con el Ministerio y algunas administraciones autonómicas (la percepción generalizada que se tiene de estas autoridades es que no muestran voluntad de cooperar con el poder local), protagonizan el lado negativo de las relaciones institucionales de la AMAC, mientras que el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y Enresa protagonizan el lado positivo, pues con estas entidades se reconoce una relación fluida y esencialmente positiva (si bien con el primer actor mencionado, la disimilitud de fines técnicos del mismo con la orientación más política de la AMAC constituye un límite, al menos hasta la fecha, para su potencial de relación). Por tanto, incluso a nivel de relación, la panorámica es cuando menos asimétrica.

Por otra parte, la relación de las empresas gestoras de las centrales nucleares ya no con la AMAC, sino con algunos alcaldes individualmente, también están viciadas. Así, el hecho de que muchos alcaldes de municipios integrantes de zonas nucleares trabajen en la misma central supone una relación de poder implícita entre ésta y dicho alcalde. Es por ello que algunas fuentes nos explican cómo se llevan a cabo prácticas caciquiles en dichas empresas, y se castigan con regímenes laborales más duros algunas de las decisiones de los alcaldes que no son bienvenidas por la central. Al respecto, hay voces en la AMAC que se levantan contra esa situación, y

apuntan a que la propia asociación debe luchar con todas sus fuerzas para buscar instrumentos eficaces que logren romper esa relación de poder perversa.

Otro de los problemas con los que se enfrenta la asociación, es una tendencia recurrente de algunos de los agentes implicados a puentear a la AMAC cuando el nivel de relaciones desciende al ámbito local concreto. Así, en ocasiones, algunas entidades e instituciones, a partir de cierto punto, negocian directamente con los municipios o zonas concretas, sin tener en cuenta a la AMAC. Estas prácticas han provocado ya algunas situaciones problemáticas, si bien los agentes que las llevan a cabo se escudan en que son prácticas puntuales que sólo operan cuando resulta más eficiente acordar términos concretos con los alcaldes implicados, que no ir a buscar a la asociación que los representa, por considerar que el nivel de detalle alcanzado la hace menos eficiente que la zona, el municipio o el alcalde en particular.

Finalmente, y para cerrar el epígrafe sobre relaciones de la AMAC con el resto de agentes implicados, cabe destacar un hecho hasta cierto punto insólito, como es el desconocimiento por parte de la mayoría de los alcaldes participantes en el trabajo de campo del modo cómo se concretan las distintas relaciones. De alguna forma, se tiene conocimiento de que existen, del estilo de las mismas y de sus resultados concretos (elementos que son los que se utilizan a la hora de valorarlas), pero la capacidad de descripción de las mismas es muy baja. Este fenómeno se repite a la hora de la percepción y valoración del grado de influencia y *empowerment* de la AMAC, y la hipótesis explicativa del mismo se desarrolla en epígrafes posteriores al siguiente.

3.4. Reconocimiento y grado de empowerment de la AMAC

Pese a que las relaciones puedan ser más o menos fluidas, en la línea de lo desarrollado anteriormente, lo cierto es que el grado de institucionalización del reconocimiento de la AMAC como actor participante es de perfil muy bajo, y ni la Administración del Estado parece contar con la AMAC en el proceso de toma de

decisiones -salvo como un elemento más a consultar y con quien dialogar (que no siempre negociar)-, ni algunas de las entidades privadas que toman parte en ese proceso incorporan a la AMAC en sus deliberaciones, aunque se cuiden relativamente de mantenerla informada a partir de ciertas fases -avanzadas- del proceso. En el fondo, el grado de *empowerment* de la AMAC es sumamente bajo, aspecto no reñido con el hecho de que ha sido en el peor de los casos mucho mayor que el que jamás podrían haber soñado los municipios afectados sin la existencia de la asociación. La inexistencia de un proceso participativo que incorpore a la AMAC de lleno en la deliberación y toma de decisiones es, para muchos alcaldes, una fuente de frustración de expectativas, y una forma indirecta de agraviar y deslegitimar al poder político local. A su vez, esta precaria situación retroalimenta el efecto de las prácticas caciquiles de los gestores de las centrales nucleares (de cuya percepción ya se dio cuenta anteriormente), que persisten debido a la carencia de instrumentos con que hacerles frente, y a la proliferación de lo que podríamos llamar “alcaldes cautivos”, por depender laboralmente de dichas centrales.

En definitiva, el hecho de no tener la AMAC reconocido institucionalmente el rol de actor participante (y decisor) en el proceso de toma de decisiones, tras casi dos décadas de existencia, empaña los éxitos iniciales de la asociación. Dichos éxitos, por tanto, con ser muchos comparado con lo que se tenía, quedan no obstante ahora relativizados, en tanto que a estas alturas ya se sitúan por debajo del óptimo que regía en el imaginario de los alcaldes. Eso no supone, sin embargo, que los progresos obtenidos no sean importantes. Sin embargo, en parte por el inicio fulgurante, y en parte por el bajo grado de *empowerment*, pese a que los progresos son valorados positivamente, el balance final está por debajo de las expectativas que tenían los mismos alcaldes. El déficit participativo del mundo local en el proceso de toma de decisiones, que posiblemente se creyó llamado a desaparecer con la evolución democrática en ciernes, no se ha traducido en la implantación de mecanismos institucionalizadores que reconozcan un mayor grado de *empowerment* a la AMAC. Y esa circunstancia es actualmente la principal fuente generadora de frustración entre los integrantes de la asociación.

En ese contexto, ya se ha dicho que las relaciones entre AMAC y los distintos agentes implicados, incluidas las autoridades políticas centrales, existen. Pero se

perciben vacías y meramente formales, como mucho consultivas. La AMAC les sirve, efectivamente, pero como intermediario y como interlocutor único a quien informar de tanto en tanto. De alguna forma, parece claro que el otorgar a la AMAC un estatus dentro del panorama consultivo del proceso fue hecho a regañadientes y no como efecto de un cambio cultural en el poder central en pro de la profundización democrática y de la consideración del poder local, y son permanentes las tensiones entre una voluntad limitadora de la relevancia de AMAC en los foros de discusión, y una voluntad expansiva de ese *empowerment* por parte de la asociación y en especial de bastantes alcaldes. La evolución futura de esa fricción es quizás la amenaza externa más potente a la que se enfrenta la AMAC. Por una parte, por los embates que tendrá que resistir para que su papel como actor no se vea minimizado o reducido a consultas testimoniales; y por otra, porque esa sistemática relegación del poder local, tras las primeras consecuciones de resultados, empieza a hacer mella entre los alcaldes, y en buena parte de ellos empieza a calar la opinión de que quizás la AMAC debería (como en su día hizo en el pasado) retomar su cariz más combativo, y reeditar las movilizaciones de antaño, así como distintas medidas de presión para alcanzar un trato y una posición acorde con sus expectativas.

En ese contexto de conflictividad latente, y de desazón generalizada por la falta de participación efectiva de la AMAC en el proceso de toma de decisiones, una buena oportunidad parece ser la implantación de las llamadas Comisiones Locales de Información, instrumento no exento de peligros, como ya se ha indicado al reflejar que diversas voces advierten que las empresas de electricidad han adoptado una postura de recelo hacia ellas, debido a la cesión de poder real que conllevarían esas comisiones. En ese sentido, y pese a los escollos que puedan surgir, tanto el equipo gerencial de la propia AMAC, como los alcaldes participantes en el trabajo de campo, valoran muy positivamente las mencionadas comisiones y apuestan por su pronta introducción, dedicando grandes esfuerzos (materiales y humanos) en potenciarlas y dotarlas de contenidos sustanciales.

En el futuro inmediato, pues, las incógnitas e incertidumbre hacia el papel reservado a la AMAC en el proceso de toma de decisiones galvaniza la mayor parte de opiniones, en particular cuando se menciona la cuestión del emplazamiento de un almacén o almacenes de residuos nucleares, que se ve al tiempo como una cuestión

delicada (por razones obvias), pero también como una posible oportunidad económica -y así se define, directamente, por el propio representante de Enresa-. Una vez más, los alcaldes reivindican que se le dé un papel crucial y no secundario a la AMAC en ese proceso (así como que no se la tenga en el mismo como un mero *lobby* económico), de forma que la credibilidad de la AMAC para con sus propios integrantes pasa por cómo evolucione esta situación. En concreto, es a la vez un riesgo y un reto, pues el grado de desmoralización (e incluso irritación) podría ser muy elevado en sus filas internas si no se consiguiese la relevancia esperada.

Para finalizar el epígrafe, cabe hacerse eco de otro dato, y es nuevamente el desconocimiento por parte de la mayoría de los alcaldes del cómo se concreta la participación de la AMAC ante los distintos interlocutores, y de los procesos seguidos en cada consulta o negociación. Una vez más, se tiene, como pasaba con el tema de las relaciones, una visión impresionista de estos elementos, aunque la nitidez con que se percibe y se valoran sus resultados efectivos sí es alta. En ese sentido, es importante explicar el fenómeno apelando a las características propias de la AMAC desde su fundación, y a su maduración estructural, aspecto que se aborda en el siguiente epígrafe.

3.5. Retos y encrucijadas de cara al futuro

Una vez la AMAC ha demostrado claramente su utilidad e imprescindibilidad para con la representatividad que el mundo local puede aspirar a ostentar respecto de la cuestión nuclear, es necesario mirar al futuro, y a los nuevos retos y encrucijadas que éste le plantea. Y en ese sentido, el futuro de la AMAC depende de su relegitimación externa. Relegitimación que pasa necesariamente por dar una vuelta de tuerca más al proceso de su reconocimiento como actor participante dentro del proceso de toma de decisiones. En la medida en que la sociedad civil se desarrolla, y los nuevos tiempos exigen la implementación de procesos participativos en distintos ámbitos, las instituciones no pueden seguir considerando a la AMAC como un ente meramente consultivo en el mejor de los casos (que es lo que sucede ahora), sin despertar una actitud reactiva en los representantes de los municipios

que la integran. Las Comisiones Locales de Información puede ser un primer paso en pos de la reparación del error histórico de desconsiderar y menoscabar el papel de la administración local en el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a nuevas iniciativas y nuevos escenarios, lo cierto es que la AMAC, hoy por hoy, tiene un arduo futuro por abordar. Los tiempos cambian, y cambian las condiciones, las necesidades y las oportunidades. Algunos de los fines para los que se creó la AMAC ya no pueden ser su razón de ser, porque ya han sido alcanzados. Sin embargo, otros aún se arrastran (hay carencias de los Planes de Emergencia Nuclear aún pendientes de resolver, pese a los esfuerzos de la asociación en ese sentido), por lo que la AMAC está llamada a ser el elemento catalizador para su resolución final en un futuro a corto plazo. Pero por encima de todo, continúa vigente el tema clave: conseguir que el proceso de toma de decisiones acerca de cuestiones nucleares se convierta en un proceso participativo donde la asociación tenga un papel preponderante. Poco se puede decir ya acerca de ello que no se haya dicho en párrafos anteriores.

Pero eso no es todo. Además, deben abordarse varios temas candentes, algunos de ellos muy nuevos. En el entorno de la AMAC se abren nuevas oportunidades, algunas de potencial virtualmente insondable. Es, por ejemplo, el caso del tema de los residuos nucleares, donde se libra una batalla estrategia crucial en cuanto al posicionamiento de la AMAC como actor participante en el proceso.

Otro ámbito a continuar desarrollando es, sin duda, el de los programas de formación respecto al tema nuclear, posiblemente conjuntamente con otros agentes, para el resto de la población. Teniendo en cuenta la excelente valoración de estas iniciativas, cabe esperar que en la medida que se consoliden, la participación vaya a más.

Otro reto por afrontar es la apertura hacia Europa. En este caso, ya se han llevado a cabo experiencias prometedoras (el caso de COWAM es uno de los ejemplos), pero son susceptibles de ser profundizadas. No obstante, cabe también redoblar esfuerzos para explicar las bondades de estas iniciativas, pues hay algunos focos

refractarios a las mismas, más por desconocimiento y descontento interno que no por haber hecho un examen crítico ponderado de éstas.

Y finalmente, queda hablar de la cuestión que puede ser el auténtico eje de la actuación de la AMAC en el futuro inmediato y a medio plazo: los planes de desarrollo económico de las zonas. En algunos territorios, a raíz del cierre de la central, ya se han llevado a cabo iniciativas en ese sentido. Pero ante el riesgo del cierre de otras centrales -riesgo que últimamente parece planear con insistencia sobre el horizonte- hay cada vez más zonas que reivindican una actuación programática en ese campo. En realidad, nunca debió de ser un tema secundario en la agenda, pues ya formaba parte de la voluntad fundacional. Aunque era de esperar que fuese una cuestión absorbida temporalmente por prioridades de mayor rango (como las carencias, por ejemplo). En la actualidad, los acontecimientos y la toma de conciencia señalan el rumbo a seguir inexorablemente: las zonas deben desarrollar proyectos de atracción de inversiones y de desarrollo local alternativos al hecho nuclear. De su diseño y de sus eventuales aciertos depende que esos territorios sean territorios económica y socialmente viables, y asimismo que su futuro no esté tan ligado al de las centrales nucleares. Por las circunstancias que envuelven a dichas zonas, se adivina que no será una tarea fácil, y es ahí donde el liderazgo de la AMAC puede ser un elemento clave.

Es por eso que nos atrevemos a decir que la AMAC se encuentra, en cierto modo, en una encrucijada. Necesita ser relegitimada institucionalmente para satisfacer las expectativas a nivel interno. Su grado de influencia, de *empowerment*, dependerá de cómo juegue sus cartas con respecto a los demás agentes implicados, y ante las autoridades estatales. Y su papel puede verse decididamente realizado en la medida en que sepa afrontar correctamente los retos en ciernes. Posiblemente la primera tarea de la AMAC tendrá que ser rearmarse internamente aún más, a nivel de moral, unidad y capacitación estructural y técnica, para marcar directrices claras en pos de sucesivas metas, sabedora de que de ello depende su futuro en cuanto a asociación, pero también el mismo futuro de los municipios que la integran.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Como decíamos al comienzo del capítulo anterior, la AMAC fue un experimento que se saldó con un gran éxito inicial, puede que para sorpresa incluso de sus propios integrantes. Y suele ocurrir que los éxitos prematuros envejecen pronto. Las percepciones de los grupos sociales suelen ser efímeras, y los éxitos tempraneros rara vez colman para mucho tiempo las aspiraciones. Al contrario, un poco como en la clásica pirámide de Maslow, a una expectativa realizada no tarda en suceder mayores expectativas. Es tan legítimo como ley de vida.

Pero además, la lógica sucesión de personas al frente de instituciones opera como un catalizador del proceso, al sobrevenir enseguida una suerte de amnesia histórica. Los logros de antaño se relativizan, cuando no se olvidan directamente. Por eso es importante continuar fomentando la socialización de los integrantes que van llegando, para que no se pierda la conciencia del pasado, de los orígenes, del “de dónde venimos”. Pero a su vez debe responderse al salto de expectativas que ya se advierte en sus integrantes.

La operativa que la AMAC ha desarrollado a lo largo de estos años ha servido para entretejer una buena red de relaciones con el resto de agentes implicados, sobretodo con actores como Enresa y el CSN. En cualquier caso, todos los agentes (Ministerio, Foro Nuclear, Enresa, CSN y Unesa) ven en la AMAC el referente del interlocutor local, pues en el haber de la AMAC está el aglutinar a la inmensa mayoría de los municipios de zonas nucleares, y ser capaz de presentarse a los agentes como actor compacto, con una sola voz. Así, los recelos iniciales han dejado paso a un reconocimiento explícito de su carácter como interlocutor único. Pero la fluidez en las relaciones depende en parte de la actitud del agente. En estos casos, de las percepciones recabadas se colige que son Enresa y el CSN los agentes que con más fruición operan conjuntamente con la AMAC, tanto desde el punto de vista de mantener reuniones consultivas (e incluso de negociación, pese a que ésta no esté institucionalizada) como desde una perspectiva de cooperación técnica y/o actividades conjuntas. En cuanto al Ministerio, sin embargo, la asunción

de las consultas se ve diluida, según la opinión de los alcaldes, por sus resistencias a compartir poder decisorio con la AMAC en tanto que representante del mundo local (que, recordemos, también es Administración del Estado, en su nivel municipal).

Las reuniones periódicas y extraordinarias con los distintos agentes por separado o globalmente suelen servir de cauce al rol efectivo de la AMAC como representante de los municipios -consistente en hacer oír cuáles son sus intereses y presionar así para que se tomen decisiones más favorables- pero cabe decir que el procedimiento a seguir no está institucionalizado ni sancionado por un cuerpo normativo al uso. Eso implica un cierto grado de informalidad de esas reuniones, y es campo abonado para que se sucedan fallos y asimetrías en el sistema de información vertical y horizontal que fluye entre los distintos agentes. El hecho de que, pese a ello, la AMAC sea tenida en cuenta en no pocas ocasiones, proviene de dos elementos importantes: por una parte, de la legitimidad moral (y democrática) que da el ser una asociación que ha sabido aunar los intereses de los municipios de las distintas zonas nucleares españolas y agruparlos en su inmensa mayoría; pero en segundo lugar, y no con menor importancia, de la tarea relacional (en otros contextos se podría hablar de despliegue diplomático) llevada a cabo constantemente por la AMAC en relación al resto de agentes implicados.

En otro orden de cosas, también tienen y han tenido en su momento importancia los métodos de presión directos, consistentes en movilizaciones y otras medidas de presión inherentes a la capacidad de decisión de los gobiernos locales. Asimismo, también está el factor mediático, de hacer declaraciones y enviar información a los medios de comunicación de masas, cuyo potencial de efecto ante la opinión pública es importante, y puede constituir un medio de presión más. Si bien estos instrumentos son más propios de etapas de conflicto abierto, y se han reducido mucho desde que la AMAC obtuvo un cierto reconocimiento de hecho por parte del resto de los agentes implicados.

Pero ese reconocimiento “de facto”, ya lo hemos visto, no implica necesariamente un grado de *empowerment* satisfactorio. Ni siquiera implica que se esté ante un proceso realmente participativo y democráticamente avanzado. En realidad, parecen persistir

actitudes refractarias a conferir a la AMAC una cuota de poder decisorio, quizás por la evidente pérdida de poder de los agentes en ese nuevo escenario, y porque la fragmentación y pluralización del poder concentrado ahora en pocas manos complejiza la capacidad de tomar decisiones, al requerir un mayor grado de consenso (cuando no hace tanto tiempo que el país abandonó un régimen de poder omnímodo y unilateral, enemigo del pluralismo y la concertación). Las principales resistencias se perciben en aquellos agentes que creen salir perdiendo en lo que ven como un juego de suma cero. Principalmente, las compañías eléctricas, por los intereses creados. En segundo lugar, la Administración central, por advertir una tendencia centrífuga que debilitaría su posición política.

Y sin embargo, desde un punto de vista estrictamente analítico, la evolución democrática del actual proceso de toma de decisiones hasta un paradigma participativo nos parece una necesidad histórica ineludible. No ya por la justicia inmanente que supone representar debidamente a la administración que más proximidad tiene ante el hecho nuclear en España, sino incluso por la propia progresión de la cultura democrática institucional en el país. Fruto de esa conciencia de la necesidad que tiene la comunidad local de estar representada en los foros donde se discute y decide su futuro, la demanda de mayor participación de la AMAC en procesos influyentes es un clamor entre los alcaldes. La expectativa frustrada de conseguir un grado de *empowerment* muy superior al actual, y la percepción clara de ser un agente sin capacidad de intervención reconocida en la toma de decisiones, hace que los alcaldes se planteen el retorno a medios de presión que en su momento hicieron de AMAC un actor influyente aún cuando no se les reconocía como a tal. Es por ello que suele surgir al rato de hablar de estos temas una cierta nostalgia de antiguas movilizaciones, e incluso la reivindicación de redinamizar esta faceta que en su día tuvo la AMAC (a este estado de opinión ayuda, ni que decir tiene, el que gracias a aquellas movilizaciones las instituciones y demás agentes acabaran por ceder, y por tanto, pueda decirse que objetivamente fueron un éxito). Una prolongación de la frustración de esas expectativas podría, lógicamente, agudizar el conflicto, pues en el imaginario queda el éxito de aquellas primeras movilizaciones en contraste con el bajo grado de *empowerment* percibido en la actualidad.

Así pues, hoy en día, los alcaldes integrantes de la AMAC reivindican un salto cualitativo en el papel que se le confiere institucionalmente a la asociación. No tienen suficiente con las compensaciones económicas en su día conseguidas, ni con las carencias que se han ido solventando (hay que decir que aún quedan muchas pendientes). Ahora piden representatividad real, y participación efectiva en el proceso de decisiones, aparte de la lógica eficiencia en el cumplimiento de sus funciones y en la asunción de sus nuevos retos. De hecho, no es nada nuevo, porque las demandas de ser tenidos en cuenta vienen ya de tiempos remotos, aunque ahora se manifiesta con renovadas energías.

En el fondo, sigue tratándose de un problema histórico. La AMAC, por su parte, hizo bien sus deberes. Emergió para conferir al mundo local y a las administraciones municipales un poder que otrora nunca hubiesen tenido. La mayor parte de lo alcanzado, pues, está en su haber. Además, ha desarrollado un equipo gerencial que ha ganado en competencias técnicas y en experiencia con todos estos años de rodaje continuado. Pero en todo este tiempo las instituciones siguen teniendo como asignatura pendiente la asunción, diseño e implementación de un proceso de toma de decisiones verdaderamente participativo en cuanto a la cuestión nuclear. Y, quizás como subproducto de la evolución democrática esperable, es lo que los alcaldes integrantes de la AMAC reclaman. No tienen suficiente con los éxitos pasados, puesto que el tema de fondo más relevante sigue sin resolverse. Es por ello que el futuro de la AMAC pasa por un redimensionamiento del mundo nuclear, y por la institucionalización real y efectiva de su estatus como actor participante y decisor. En ese sentido, una opción podría ser la creación de un organismo de carácter temático específico (para el hecho nuclear) donde estuviesen representados los distintos agentes implicados, y donde a la AMAC se le reconociese -en condiciones de igualdad respecto al resto- voz y voto, así como una participación real, efectiva y no segmentaria en todo el proceso de discusión, negociación, y finalmente toma de decisión.

La AMAC, pues, constituye dentro del actual mapa nuclear español un actor fundamental a tener en cuenta. La falta en consideración de la AMAC en los procesos nacionales de elaboración y toma de decisiones arrastra consigo no sólo una clara manifestación del déficit democrático de la sociedad española, sino el

síntoma de un proceso que deviene peor, a saber, la falta de transparencia y de veracidad en la comunicación y en la información y la ausencia de la voluntad política de promover el derecho a participar, o en su caso, a crear los mecanismos que fomenten una implicación real de los grupos afectados por la presencia de instalaciones nucleares. La lucha (interna y externa) del reconocimiento de la AMAC como interlocutor real arrastra consigo el peligro de centralizar y desgastar energías en cuestiones de índole marcadamente políticas mientras se ocultan (o se ignoran) las razones reales de su existencia.

Reparar esa situación es su mayor reto, sin duda, pero no por ello puede dejar a un lado el acometimiento de las demás funciones que ha adquirido a lo largo de estos años, o las que responden a los nuevos retos de futuro que se ciernen sobre ella (y que hemos reseñado en el epígrafe anterior a estas conclusiones). La continuidad de la AMAC como asociación entreteje la imprescindible transición entre su razón de ser en la época fundacional a su actual razón de ser (que se mantiene intacta, aunque no por ello inmutable al devenir de los tiempos, y que se nutre de su capacidad de adaptación a las nuevas necesidades). La AMAC, por tanto, se juega su porvenir en diversos frentes.

Por ello, con la vista puesta en sus perspectivas de futuro y en esa pluralidad de frentes, y en base a lo que se desprende de las distintas intervenciones que se han dado a lo largo de la investigación, nos permitimos recopilar las siguientes recomendaciones básicas. Éstas se refieren, indistintamente, a los ámbitos interno y externo, así como a una diversidad creemos que representativa de la pluralidad de temáticas por abordar. Las mencionadas recomendaciones (donde la mayor parte de las cuales nos consta que ya se están realizando e incluso algunas se han llevado a cabo por completo), aún siendo esquemáticas, intentan condensar los principales puntos clave y actuaciones consecuentes que deberían conllevar, de llevarse a cabo correctamente, una mejora del posicionamiento global de la AMAC como actor participante en el futuro escenario nuclear español y europeo:

- Presionar a las instituciones responsables para acelerar la terminación de las carencias de seguridad e infraestructurales aún pendientes en los distintos municipios de las zonas nucleares.

- Procurar estrechar la relación con los distintos agentes nacionales implicados en el tema nuclear, en particular con los actualmente más reacios a mantener una relación más fluida o, a lo sumo, más constante.
- Dotar de reconocimiento y legitimación social a la AMAC como interlocutor representativo del poder local en materia nuclear y las decisiones al uso.
- Seguir luchando contra relaciones perversas de dependencia que neutralicen al poder local o condicionen a sus representantes ante los poderes económicos.
- Seguir manteniendo escrupulosamente su apoliticidad como organización, para evitar que se pueda debilitar su grado de cohesión interna.
- Seguir desarrollando y fomentando las estructuras de comunicación interna, adaptándose a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación a tal efecto.
- Reforzar, con la participación de la AMAC, los canales de información y formación que afectan a la opinión pública de las poblaciones de las zonas nucleares.
- Potenciar las relaciones de la AMAC con los principales medios de comunicación locales, autonómicos y estatales, para reforzar su potencial mediático.
- Contribuir a la transparencia informativa del hecho nuclear con la promoción y divulgación de estudios temáticos al respecto.
- Concienciar a las poblaciones y a los medios de comunicación de la necesidad de democratización y transparencia del proceso de toma de decisiones acerca de la cuestión nuclear.
- Fomentar y desarrollar las Comisiones Locales de Información, presionando a su vez a las autoridades supramunicipales y contrarrestando la oposición y eventual boicot a la iniciativa que venga de agentes con intereses ocultos contrarios a los procesos participativos y a la transparencia informativa.
- Desarrollar, además de las Comisiones Locales de Información, otros instrumentos similares, como herramienta participativa y consecuente con la transparencia informativa que necesita la cuestión nuclear.
- Crear una institución específica para el estudio, debate y toma de decisiones consensuada ante la cuestión nuclear en España, y velar por la representación de la AMAC en la misma como parte componente de pleno derecho (con voz y con voto), y en igualdad de condiciones de participación ante el resto de agentes implicados.

- Seguir trabajando con el desarrollo de programas de formación para alcaldes y para la población en general sobre cuestiones nucleares que les afecten.
- Promover el diseño e implementación un proceso de toma de decisiones acerca de la cuestión nuclear plenamente participativo, con la inclusión efectiva y real en el mismo de la AMAC como actor participante y decisor en representación de la administración local, e institucionalmente reconocida.
- Adquirir un buen posicionamiento como actor participante en el proceso de toma de decisiones acerca de la cuestión del almacén de residuos nucleares en España.
- Promover proyectos de desarrollo social y económico de las zonas, enfocados hacia la atracción de inversiones y a la detección de aspectos viables de desarrollo local alternativos al hecho nuclear.
- Seguir implicándose en el proyecto COWAM, explicándolo y divulgándolo entre los miembros de la AMAC.
- Impulsar las relaciones de la AMAC con las instituciones y proyectos de la Unión Europea, así como con sus socios.