

ANALISIS DE LAS CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y
SOCIALES DE LOS DESASTRES MARITIMOS: EL CASO
DEL PRESTIGE

Instituto Universitario de Estudios Marítimos
Fernando González Laxe



Instituto Universitario de Estudios Marítimos
Universidade da Coruña
<http://www.udc.es/iuem>

ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LOS DESASTRES MARÍTIMOS: EL CASO DEL PRESTIGE

Fernando González Laxe.
Instituto Universitario de Estudios Marítimos
Universidade da Coruña

1.- Introducción.

Tempestades, sequías, incendios, desertificación galopante, penurias de agua potable, agotamiento de recursos del mar...son algunas de las preocupaciones que anualmente se incluyen en los informes de los más prestigiosos Institutos de Prospectiva Mundiales. El análisis del estado del medio ambiente no es por tanto una cuestión que afectará en exclusiva a las generaciones futuras, como se viene afirmando de manera continua, sino que es un verdadero problema para las generaciones presentes.

El modelo de desarrollo del siglo XX se ha caracterizado por una utilización intensiva de recursos naturales y ese mencionado sistema no puede ser definido como sostenido, ni tampoco generalizado. Esto es, no todos los países del planeta pueden desarrollarlo con los mismos estándares de producción y de consumo pues, de ese modo, los límites físicos del mundo no podrían ser conciliados con los niveles de aprovechamiento y aprovisionamiento de los mencionados recursos.

La cuestión no radica en frenar el progreso técnico, sino de ser capaz de producir y consumir bienes y servicios menos contaminantes y con menores capacidades de riesgo. Por tanto, los objetivos radicarían en definir las herramientas jurídicas y los instrumentos económicos que deben orientar a la actividad económica para hacerla más sostenible. En suma, la imposición de normas obligatorias en su cumplimiento y una serie de limitaciones y prohibiciones en determinadas materias y ámbitos constituyen el mejor remedio para proteger el medio ambiente.

Una de las constataciones más evidentes es que los recursos naturales que están a disposición del ser humano tienen un precio en relación a los costes que supone el no-utilizarlos; y, en ocasiones, el objetivo de maximizar el beneficio a corto plazo induce a incrementar los riesgos, aumentar las vulnerabilidades y a reducir los niveles de precaución.

2.- Los riesgos y las vulnerabilidades.

Los accidentes y las catástrofes marítimas reflejan una lamentable tendencia en los últimos años. Se han generalizado en todas las regiones del planeta y presentan impactos de todos los niveles. Pone de manifiesto que la sociedad está más abierta y por tanto es más vulnerable a los riesgos. Y los riesgos tienen un efecto negativo sobre las condiciones de vida de las poblaciones y sobre los territorios afectados.

Cada vez estamos más expuestos a un riesgo, y además sabemos que las secuelas de los riesgos se prolongan más allá del corto plazo y en ciertos casos provocan cambios irreversibles, tanto en la estructura económica y social como en el medio ambiente.

El incremento del tráfico marítimo de mercancías peligrosas nos subraya que ciertas áreas están más expuestas al riesgo y por lo tanto alcanzan un grado de vulnerabilidad más elevado. En ese sentido, la vulnerabilidad es la propensión a sufrir transformaciones significativas como consecuencia de la interacción con procesos externos o internos. Entendemos por transformación un cambio de índole estructural o al menos una modificación permanente y de carácter profunda. En consecuencia, la vulnerabilidad como propensión no es una propiedad absoluta, sino relativa a un sistema en un contexto dado y a una clase de cambios o amenazas concretas.

O sea, el sistema se muestra vulnerable frente a ciertas perturbaciones, pero robusta frente a otras. Por eso, en todo análisis de riesgo deberíamos contemplar: a) la sensibilidad, o el grado que el sistema sufre una modificación o es afectada por una perturbación; b) la capacidad de respuesta, la que se programa para ajustar o resistir la perturbación, moderar los daños potenciales y aprovechar las oportunidades. Aquí debemos hacer mención de la resistencia, las disponibilidades de reservas, los mecanismos reguladores y los vínculos de cooperación; c) la exposición del sistema a la perturbación, esto es, el tiempo y la relación existente a la perturbación que se define como la relación entre sistema y perturbación; y d) los impactos sobre el sistema, en el que se abordan el cálculo de la vulnerabilidad, exposición, posibilidad de nuevas ocurrencias, magnitud e intensidad y persistencia.

3.- El complejo sistema marítimo.

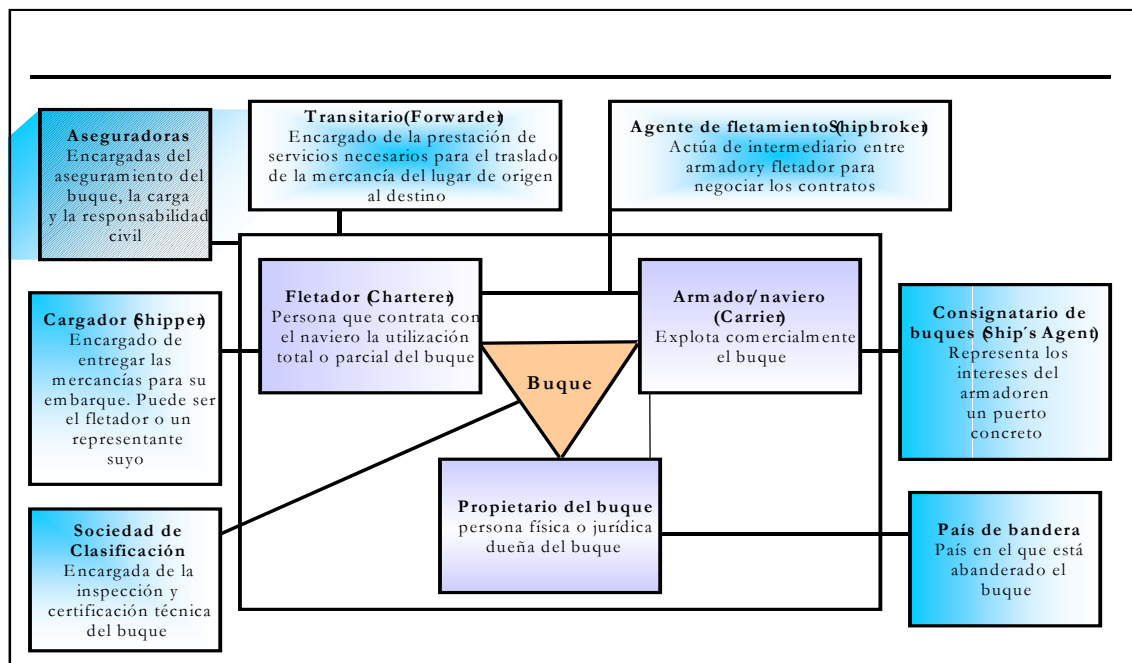
La globalización ha estimulado la creciente integración de áreas económicas; el desarrollo del comercio internacional y la eliminación de trabas y obstáculos que facilitan la circulación y el flujo de mercancías y servicios; y la mayor movilidad de la inversión directa extranjera. Esta inserción de las economías nacionales contribuye a la aceleración de la competencia y a un nuevo re-posicionamiento de las empresas en el mercado mundial.

El mundo marítimo no ha quedado al margen de estas consideraciones y el entorno económico relacionado con el transporte internacional de hidrocarburos y de productos peligrosos se hizo extremadamente complejo. Las características más sobresalientes son: a) el desarrollo industrial mundial y el crecimiento masivo de los intercambios han significado que las sociedades petroleras se hayan deshecho de sus flotas; y de esta forma han emergido pequeños propietarios de petroleros independientes que han hecho su entrada en el mercado. O sea, las sociedades petroleras no controlan más que un cuarto de la flota mundial de petroleros, en tanto que tres cuartas partes de la flota están en manos de propietarios independientes; b) proliferación de buques abanderados en países de libre matrícula (banderas de conveniencia). Alrededor del 50% del tonelaje transportado por la flota mundial de petroleros navega bajo pabellones de libre matrícula y existen “segundos registros” en numerosos países desarrollados en los que los mencionados buques inscritos presentan características similares a la de los países de libre matrícula; c) se aprecian problemas de calidad en una parte significativa de los buques que transportan mercancías potencialmente contaminantes. Alrededor del 70% de los buques son tanques mono-casco y el 39% del tonelaje transportado en buques-tanque navegan en embarcaciones de más de veinte años; d) existe un difícil control del

transporte marítimo de mercancías peligrosas. No existe una legislación internacional asumida por todos los países con objeto de establecer criterios de prevención sobre este tipo de tráfico. Solo cuando tiene lugar un accidente se recupera el “interés para acelerar la puesta en marcha de una normativa más exigente”. Los ejemplos de los documentos Erika I, Erika II y las declaraciones posteriores del Prestige son ejemplo de ello; e) existen limitaciones económicas a la responsabilidad civil por los vertidos de hidrocarburos. Significa esta nota que al no existir un contenido penalizador sobre quién contamina, permite a los free-riders actuar con una elevada “benevolencia” por parte de las autoridades públicas y los organismos internacionales.

Estas notas hacen re-situar el marco de la seguridad marítima. La sociedad civil internacional exige cada día más en lo tocante a información, control y capacidad sancionadora en esta materia. Las razones se basan en que la sociedad demanda un mayor índice de seguridad y una eliminación de los riesgos. El hecho de no estar contemplada la penalización de las acciones relacionadas con el daño socio- económico y medio ambiental que generan ciertos actores y operadores económicos, ha impulsado a varios agentes a actuar como free-rider, sin temor a ese coste adicional que supone la reposición del daño o la sanción penalizadora a tiempo concreto o indefinida. Esto es, asistimos a una ausencia de medidas de anticipación y de prevención para reducir los impactos negativos a la vez que se ponen de manifiesto la laxitud en lo que concierne a la capacidad sancionadora. Vislumbramos un intenso comercio de petroleros ya que el mercado de fletes está sometido a una falta de competencia. Se trata de buscar el transporte de petróleo y derivados menos caro; y asumida la volatilidad del mercado no existen contratos a largo plazo entre operadores. Y finalmente, contemplamos la dificultad de determinar quienes son los propietarios de los buques y de la carga en cada momento, cuestión que incrementa el margen de vulnerabilidad e inseguridad en caso de adoptar medidas de prevención y en la garantía de asumir responsabilidades civiles.

GRAFICO 1: ORGANIZACIÓN DE LOS AGENTES DEL TRANSPORTE MARITIMO



Existen dos grandes ejes de actuación y de comportamiento de ciertos operadores. De una parte, asistimos a una acentuada proliferación de pequeñas empresas que llevan a cabo el servicio del transporte de mercancías peligrosas. Son empresas domiciliadas en paraísos fiscales, dotadas de una estructura organizativa-contable de difícil seguimiento, que entran en la dinámica de nacimientos & disoluciones ultra-rápida para escapar a los controles, adquiridas en un mercado abierto y a precios muy bajos, y sin que posean totales y estrictas condiciones de seguridad tanto del barco como para la tripulación. De otra parte, el marco institucional internacional no es capaz de diseñar un sistema de regulación que permita evitar, paliar y atenuar los impactos negativos en los casos en que se produzcan estas situaciones referidas al negocio marítimo ya que no existen restricciones, ni estrictas normas para un buen funcionamiento sectorial.

El papel de la OMI resulta clave en este ámbito. Presenta una buena actitud pero su ejecutoria es lenta en la aplicación de resoluciones dadas las continuas presiones de los Estados y de las compañías petroleras. La actual divergencia de intereses entre los países europeos, las dificultades para la implantación de determinadas normas relacionadas con la renovación de los buques y los propios intereses de las industrias petroleras y del transporte marítimo motiva el significado retraso en la armonización de normas a nivel internacional.

4.- El impacto del Prestige sobre las costas de Galicia.

Galicia está situada en uno de los centros de paso marítimo mundiales. En torno a 45.000 mercantes transitan frente a las aguas gallegas, de los que 13.000 buques transportan algún tipo de productos peligrosos; es decir, 122 naves diarias cruzan frente a Galicia, de las que 36 entrañan algún riesgo.

El Prestige no es el primer caso de accidente marítimo. Galicia está a la cabeza de las tragedias marítimas en los últimos veinticinco años. Catástrofes como las de Polycommander, Erkowitz, Urquiola, Aegean Sea, Andros Patria, Casson, caracterizan nuestra historia.

TABLA 1. LOS ACCIDENTES MARÍTIMOS EN GALICIA

| Embarcación | Cantidad | Año | Carga |
|---------------|--------------------|------|--------------------|
| Urquiola | 101.000 | 1976 | Petróleo |
| Aegean Sea | 80.000 | 1992 | Petróleo |
| Prestige | 64.000 | 2002 | Fuel |
| Andros Patria | 16.000 | 1978 | Petróleo |
| Polycommander | 15.000 | 1970 | Petróleo |
| Erkowitz | 286 (2000 bidones) | 1970 | Pesticidas |
| Casson | 1.100 | 1987 | Productos químicos |

La experiencia acumulada en los análisis precedentes nos ha permitido afrontar un estudio serio, académico y fuera de polémicas sobre el impacto del Prestige. Fue realizado por especialistas de las tres Universidades de Galicia y es fruto de la multi-localización y de la multi-disciplinarietà académica, auspiciado y financiado por la Fundación Pedro Barrié de la Maza.

Entre las principales conclusiones resaltamos:

a) Galicia recibió varias “oleadas” de vertido procedente del Prestige con distinta intensidad. Incluso hoy en día, las autoridades públicas nos informan de diferentes cantidades de vertido que llegan a la costa. Ello significa que la evaluación de los daños y de los efectos no puede ser estimada de manera estricta y rotunda en los primeros tiempos (meses y años), sino que posee una incidencia temporal larga (en el caso de Exxon Valdez los científicos americanos apuntan entre 10-15 años en el Erika alrededor de 10-12 años).

b) el vertido del Prestige ha afectado a una extensión de costa muy amplia y heterogénea; y probablemente muchos de los efectos de los ecosistemas y especies concretas tendrán una larga duración. De ahí que nuestra preocupación como científicos radica en la necesidad de aplicar un plan integral y de monitorización que englobara desde los análisis sobre la bio-acumulación de toxinas hasta los estudios de alteraciones biológicas, como la reducción de la fecundidad, la aparición de malformaciones, los índices de parasitismo, etc., que afectan a muchas especies (salvajes y comerciales) de nuestro ecosistema marino.

c) Igualmente pensando en el futuro, uno de los problemas ecológicos más importantes es la dificultad que entraña la repoblación de las áreas afectadas ya que existe la posibilidad de que especies “oportunistas” colonicen de manera ventajosa las zonas donde antes de la “marea negra” se encontraban ciertas especies, como suele ocurrir en los casos del mejillón o del percebe.

d) En referencia a la fauna asociada a sustratos blandos inter-mareales y sub-mareales, de gran importancia biológica, la contaminación derivada del Prestige tiene graves consecuencias sobre la fauna bentónica ligadas a los diferentes pisos –supra-, -inter-, y sub-mareales de las costas gallegas afectadas.

e) La posición del Prestige sobre los fondos batiales profundos al suroeste del banco de Galicia y el vertido de fuel o crudo es probable que posea un impacto negativo relativamente importante y prolongado sobre las comunidades de organismos alterados por el hundimiento del barco.

GRAFICO 2

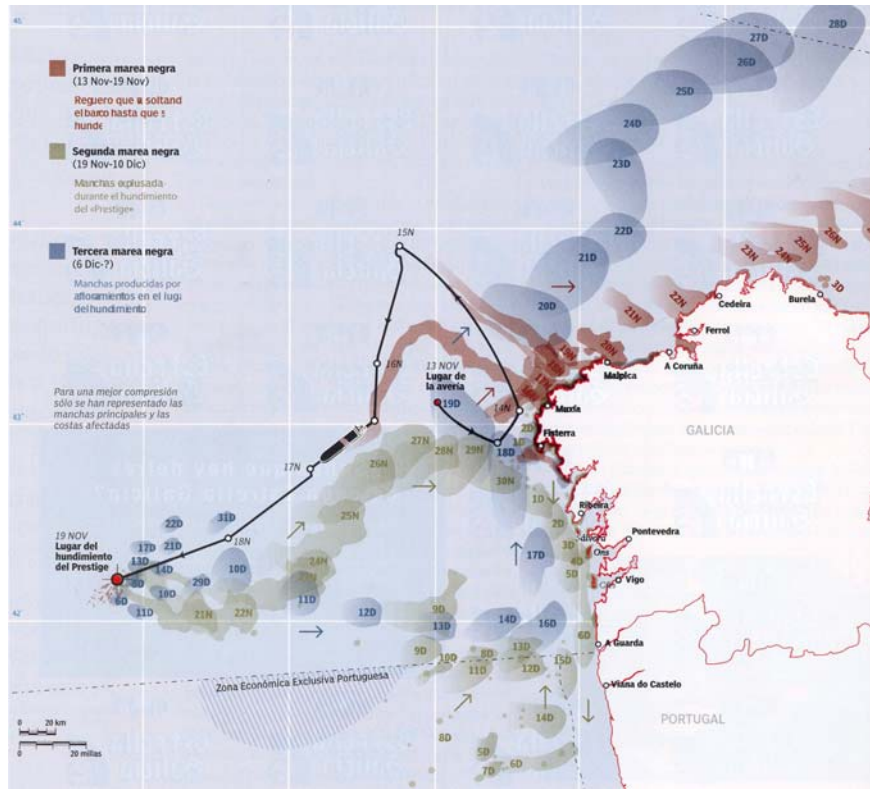


GRAFICO 3

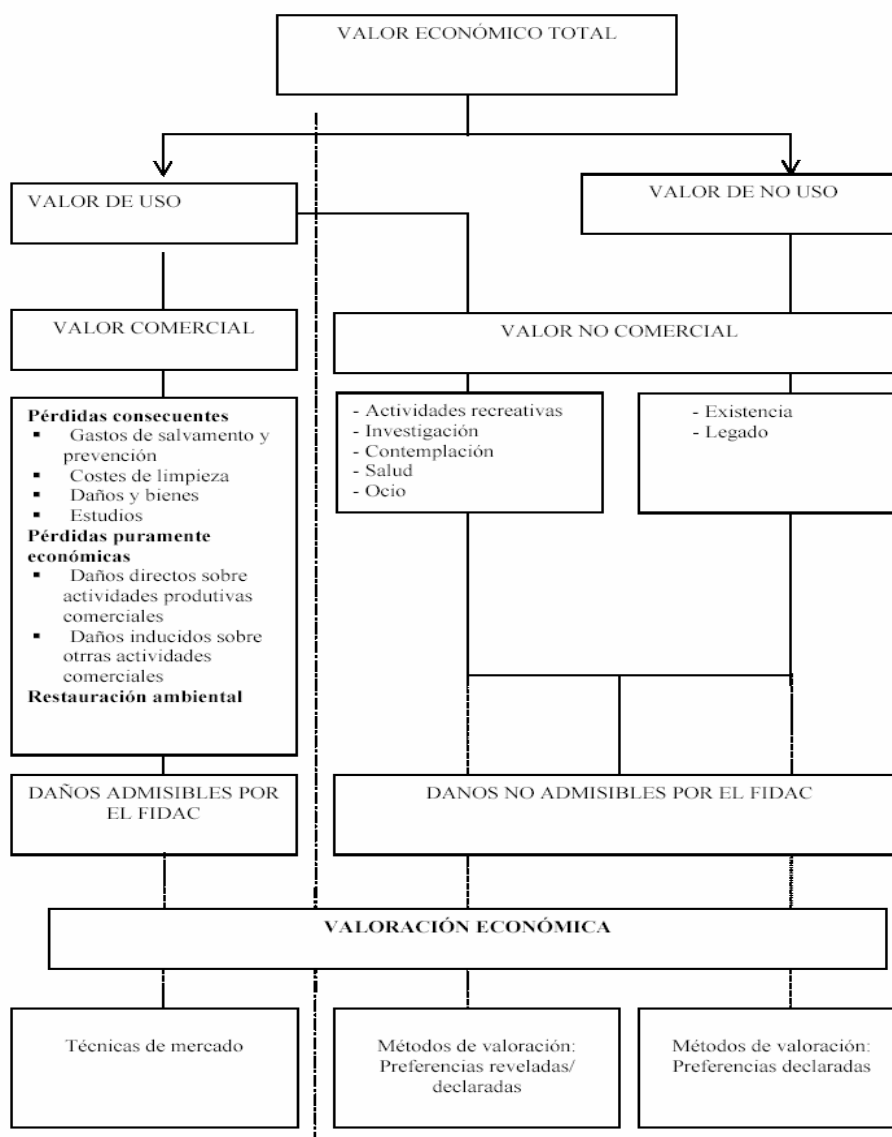


TABLA 2 .EJEMPLOS DE EFECTOS DE LA CATASTROFE.

| Zonas afectadas | Desequilibrios ecológicos | Implicaciones patrimonio natural | Riqueza marina arruinada | Efectos sobre actividades económicas |
|---|---|--|--|---|
| 140 playas afectadas; 4 parques naturales afectados. | Desajustes productivos sobre las actividades. Transmisión por encadenamiento productivo; desplazamiento de los efectos. | Humedales; áreas naturales; Dunas; Habitats; y complejos Intermareales | Zona de superficie: almeja, mejillón, percebe. Zona intermareal: navaja. Zona infralitoral: pulpo, centolla, lenguado, calamar, etc. | Pesca, marisqueo, cultivos marinos, conservas pescado. Afecta a la producción, comercio y procesos de industrialización. |

Para realizar un análisis de los impactos del Prestige podemos distinguir aquellos que son evaluables porque se pueden cuantificar al objeto de estimar los beneficios perdidos tanto en el mercado como fuera del mismo; y aquellos otros cuyas mediciones sólo llegarán a cuantificarse al cabo de varios años, puesto que en ciertos casos se incluyen valoraciones de activos inmateriales.

GRAFICO 4. VALOR ECONOMICO TOTAL.



Los daños privados son los que son objeto de inclusión en el marco de responsabilidades del FIDAC. Ello significa que los daños directos causados a los recursos naturales y ambientales por las “mareas negras” son excluidos de la evaluación y reparación por parte de las autoridades civiles, lo que supone una evidente trasgresión del concepto de desarrollo duradero y sostenible, que se intenta apuntalar en todos los textos de la UE.

Nuestra investigación trató de agregar los impactos y repercusiones sobre el conjunto de la sociedad afectada. Incluíamos desde aquellas labores destinadas a los programas de limpieza y restauración hasta los efectos directos que potencialmente pudieran sufrir las actividades económicas de Galicia.

A modo de síntesis los efectos negativos directos de carácter económico se centraron en las actividades del sector pesca, marisqueo, acuicultura, actividades conexas y sector turismo. Es preciso recalcar que estas actividades económicas son la base económica del aparato productivo local; son las actividades sobre las que se especializa el territorio afectado (el índice de especialización es notorio y relevante); son las ramas productivas

González Laxe, F.: Adaptación de la ponencia presentada en la Cámara de Autoridades Locales del Consejo de Europa sobre *The Role of Baltic Local Authorities in Responding to Major Oil Spills* (Helsinki, 9-11 Febrero 2004) y en *La Comisión Temporal Europea para la Mejora de la Seguridad Marítima del Parlamento Europeo MARE* (Bruselas, 18 de febrero de 2004). <http://www.udc.es/iuem>, Doc. 2, 2004

y de servicios que poseen una ventaja comparativa respecto a otras áreas; son aquellas actividades que son más competitivas y están insertas en mercados internacionales; y, finalmente, constituyen el pilar y el vínculo de los “milieux territoriaux” de la Galicia Costera.

Las principales repercusiones económicas afectaban a una potencial base total de cerca de 34.000 personas distribuidas de la siguiente manera:

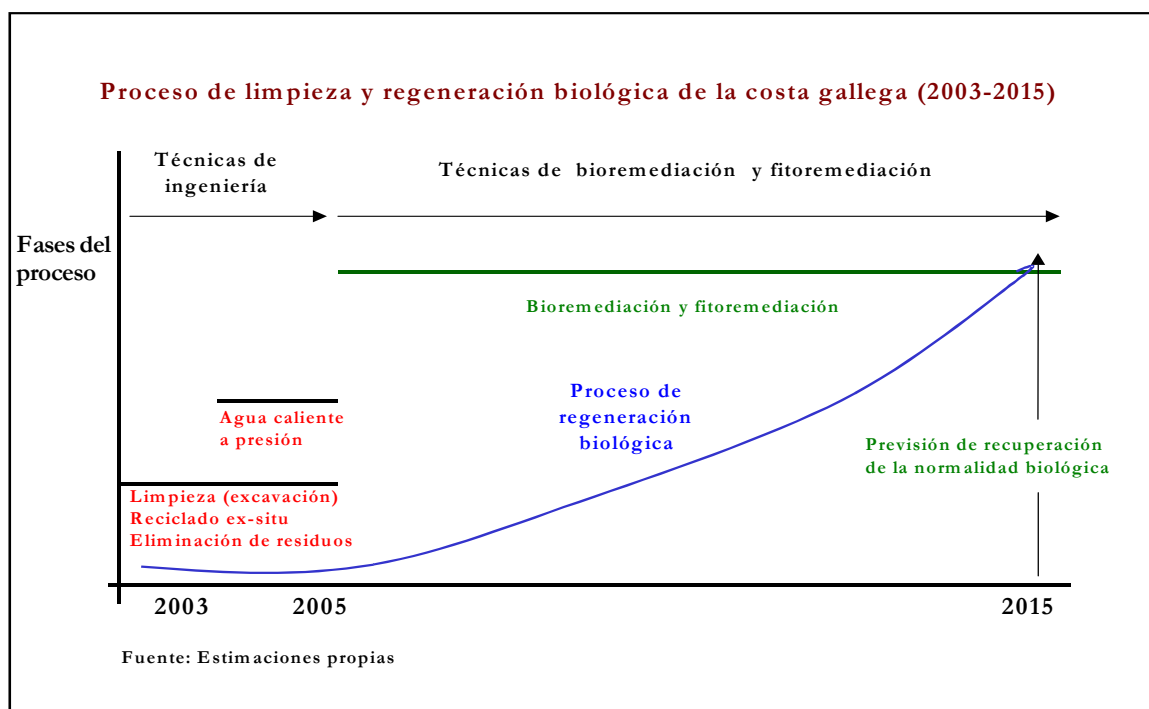
| Armadores | Tripulantes | Mariscadores | Comercializadores | Industrias relacionadas | Servicios relacionados | Total |
|-----------|-------------|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|-------|
| 6652 | 11149 | 5729 | 2019 | 4500 | 3900 | 33849 |

GRAFICO 5



Asimismo, otra de las consecuencias directas del impacto de la catástrofe son los efectos sobre los desplazamientos de la población, puesto que aceleran los procesos de migraciones interiores en la medida que muchas de las zonas costeras afectadas poseen tasas de natalidad muy bajas e índice de envejecimiento muy elevados. Ello ha contribuido a un proceso de des-población de ciertas áreas y una aceleración de procesos de cambio de actividad.

GRAFICO 6



Sobre las actividades relacionadas con el turismo las repercusiones se centraban en el “efecto disuasión” causado por los “potenciales inconvenientes” que pudieran acumularse en zona afectada ya a la posible pérdida de visitantes se pudiera yuxtaponer un retraimiento de las inversiones y modernizaciones en las instalaciones ya ubicadas en Galicia.

Estos impactos de carácter económico y evaluables son agregados a los costes estimados referidos a las labores de limpieza + reciclado; limpieza + eliminación de residuos; aplicación de agua caliente a presión sobre zonas afectadas; técnicas de bio-remediación y de fito-remediación; dando lugar a una primera estimación de los costes del proceso de limpieza y regeneración biológica de la costa. Nuestro análisis lo hicimos estimando la superficie afectada y ponderando la proporción de los costes de dichas labores en Galicia y aquellas llevadas a cabo en Alaska en ocasión de la catástrofe del Exxon Valdés.

TABLA 3. Datos básicos del impacto económico derivado del vertido del Prestige en Galicia (primeras estimaciones)

| Concepto | Estimación |
|---|-----------------------------|
| Km de costa afectados (con prohibición para faenar) | 1.000 Km |
| Personas con faro forzoso total (sólo pesca y marisqueo) | 30.000 personas |
| Personas afectadas directa o indirectamente (sólo sector pesquero y sectores relacionados) | 120.000 personas |
| Valor añadido bruto perdido (sector pesca-conserva e interrelaciones sectoriales) | 1.000 millones euros/año |
| Costes de limpiezas y de otros aspectos técnicos (a mediados de enero de 2003) | 950/1.000 millones de euros |
| Inversiones necesarias para la recuperación y el impulso económico de las zonas afectadas (Plan Galicia del Gobierno español) | 12.459 millones de euros |

Fuente: Elaboración propia con estimaciones procedentes de estadísticas oficiales y de comunicaciones del Gobierno español

Más difícil de evaluar son los daños sobre los recursos no comercializables. Nos referimos tanto a los impactos en los usos activos (turísticos-recreativos) del patrimonio natural dañado como a los impactos sobre los usos pasivos (biodiversidad, legado patrimonial relacionado con humedales, arenales y diversas formaciones de gran interés ecológico, espacios únicos para aves y mamíferos marinos, por ejemplo).

La no-incorporación de dichas pérdidas en el marco institucional que contempla las indemnizaciones o las responsabilidades hace que la estimación del mismo tenga solamente un efecto académico pero de gran relevancia política. Por eso, en el caso de la evaluación de los daños del Exxon Valdés se incluyó este análisis de “pérdida de valores colectivos”, y fue la propia petrolera Exxon quien aceptó compensar dichos efectos mediante la financiación de estudios de evaluación y programas de restauración destinados a devolver los ecosistemas dañados a una situación lo más parecida a la que se mostraba antes del accidente. Y en los supuestos de valoración de daños causado por el Erika los métodos utilizados se realizaron mediante la “evaluación contingente” pero que no son aceptadas por el FIDAC.

TABLA 4. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PRINCIPALES ACCIDENTES MARITIMOS OCURRIDOS EN EUROPA (1978-2002).

| | AMOCCO CADIZ | TANIO | AEGEAN SEA | BRAER | SEA EMPRESS | ERIKA | PRESTIGE |
|-------------------------------|------------------|------------------|---------------|-----------------|-----------------|------------------|--|
| Unidad monetaria | Millones francos | Millones francos | Millones ptas | Millones libras | Millones libras | Millones francos | Millones euros |
| Fecha accidente | 1/3/1978 | 7/3/1980 | 1/12/1992 | 1/1/1993 | 1/2/1996 | 12/12/1999 | 17/11/2002 |
| Vertido (Tns) | 220.000 | 13.500 | 80.000 | 86.500 | 72.000 | 19.800 | 64.000 |
| Km. costa afectada | 350 | 200 | 100 | 40 km2 | 150-200 | 400 | 1.000 |
| Duración proceso compensación | 13 años | 8 años | 9 años | 8 años | >5 años | >3 años | ¿? |
| Número demandas | n.d | 100 | 4.600 | 2.270 | 1.200 | 5.600 | Actualmente han presentado demanda 27.000 pescadores |
| Coste total estimado | 4543-5215 | n.d | n.d | n.d | 68-129 | 5552-6447 | 895 mill € según Gobierno |
| Demandas de indemnización | 4959 | 1168 | 62396 | 154 | 56 | 877 | |
| Indemnizaciones pagadas | 965 | 362 | 2952 | 57 | 34 | 159 | |

Fte) Thebaud O., para los todos los accidentes a excepción del Prestige.

5.- Los regímenes de responsabilidad civil y el proceso indemnizador

Aumentar la seguridad del transporte marítimo de productos petrolíferos constituye una de las cuestiones esenciales sobre las que se debe actuar. Entre las medidas que coadyuvan a lograr esa finalidad debemos situar la puesta en marcha de “un nuevo sistema europeo de responsabilidades de los distintos agentes implicados en el transporte marítimo”. Ello significa, en primer lugar, establecer las responsabilidades para el transportista y para el propietario de la carga; y en segundo lugar, aumentar los regímenes colectivos de indemnización.

Los dos convenios establecidos en el seno de la OMI, el de responsabilidad civil (Civil Liability Convention, CLC) y el Internacional Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (IOPC Fund) tienen establecidas unas limitaciones económicas por vertido que ascienden a 59.700.000 DEG en el caso del CLC y de 135.000.000 DEG en el caso del IOPC, límites que se ampliaron a 89.770.000 DEG y 203.000.000 DEG, respectivamente en noviembre de 2003. El primero regula la responsabilidad del armador, en tanto que el IOPC-FIDAC completa las indemnizaciones de los daños causados por la contaminación.

Es evidente que las cantidades límites establecidas en dichos convenios internacionales no son, en ciertos casos, por ejemplo en la catástrofe del Prestige, suficientes para afrontar desastres ecológicos procedentes de accidentes marítimos. De ahí, la necesidad de completar tanto los principios de actuación y funcionamiento de los Fondos como los techos de las citadas indemnizaciones.

Los actuales procedimientos de actuación están provocando fuertes disputas por parte de las Administraciones Públicas y los afectados. De una parte, los totales por compensación de daños (en la actualidad se están otorgando anticipos a cambio de no plantear recursos ante el Fondo) no son suficientes para muchos de los afectados; y de otra parte, muchas de las actuaciones llevadas a cabo para la limpieza y regeneración no son objeto de indemnización, como tampoco lo son ciertos impactos negativos que afectan tanto a actividades comerciales como no comercializables.

Las principales conclusiones que podemos extraer de este análisis son: a) el actual régimen no asegura una indemnización rápida a los afectados, ya que los procesos judiciales son largos y complejos; b) el montante máximo de indemnización debe ser fijado de manera que sea lo suficientemente alto para hacer frente a las demandas de catástrofes marítimas mayores y globales, como fue el caso del Prestige; c) el régimen de responsabilidad e indemnización debe asegurar que los transportistas y propietarios de las cargas de productos peligrosos y contaminantes utilicen embarcaciones de calidad irreprochable.

La actuación de la Administración española está limitada a “abonar anticipos a cuenta de las indemnizaciones” a los afectados. A finales del 2003, un año después del accidente, un total de 27.000 personas se han acogido a la normativa que adelanta las compensaciones que ha supuesto una percepción media de 10.750 €, lo que supondría que el daño que se quiere reparar asciende a 215 millones de €. Resta todavía otro número importante de afectados que está en contra de ese procedimiento y prefiere interponer recursos individuales ante el FIDAC.

Asimismo, hasta el momento se han reconocido la existencia de 85 expedientes reguladores de empleo que afectan a otras tantas empresas afectadas directamente por los efectos de la catástrofe y que se sumarán a las demandas de indemnización.

6. El marco institucional europeo.

En primer lugar podemos afirmar que el marco institucional europeo ha sido anacrónicamente limitado y difuso. Limitado en la medida que los instrumentos que posee para la regulación de las actividades marítimas mostraban un corsé muy estrecho. Desde el control de tráfico, de las características de los buques que pueden llevar mercancías peligrosas o entrar en puerto europeo, del conocimiento de los operadores, de las responsabilidades en lo concerniente a las indemnizaciones, entre otros, son ejemplos de ese papel secundario que adoptaron ciertas instituciones europeas.

La Unión Europea ha reaccionado positivamente después del accidente del Erika (1999) y comenzó a elaborar nuevos paquetes de normativas para mejorar la seguridad marítima. Incluía nuevas inspecciones y controles a los buques; a las sociedades de clasificación y a las condiciones del tráfico marítimo. Pero esta reacción europea fue menos exigente y decidida que la puesta en marcha en USA después del accidente del Exxon Valdés (1989). La promulgación de la Oil Pollution Act supuso un cambio en la actuación norteamericana: actuando de manera unilateral, la normativa incluyó aspectos

de suma importancia: a) la responsabilidad no tiene limite en caso de accidente, para lo cual los armadores deben proveer una garantía de 1.000 millones de € y nombrar un representante en el territorio a quien exigir responsabilidades civiles en caso de accidente; b) se configuró un listado de puertos que pueden acoger a buques con menores condiciones de seguridad, por lo que en dichos puertos las instalaciones existentes poseen infraestructuras y medios adecuados preparadas para actuar en caso de necesidad; c) las medidas de seguridad de los buques se ampliaron y se reforzaron. De esta forma, después de la puesta en vigor de dicha legislación no hubo más derrames de petróleo de magnitudes semejantes.

TABLA 5. RECOMENDACIONES DEL PAQUETE ERIKA I. (21, marzo, 2000).

| MEDIDAS | OBJETIVOS |
|---|--|
| Reforzar el control de los barcos por parte del Estado del Puerto | Se realiza inspección de los barcos con riesgo que deseen entrar el puerto europeo; la Comisión Europea publica una lista negra de dichas embarcaciones; se incrementa la información de los movimientos e inspecciones. |
| Control de las Sociedades de Clasificación | Se extiende un control más severo a las Sociedades de Clasificación, se trata de armonizar los sistemas de evaluación y aplicar sanciones o determinar responsabilidades en casos de negligencia. |
| Prohibición de petroleros mono-casco | Se desea reemplazar los petroleros de monocasco por los de doble-casco. |

TABLA 6. RECOMENDACIONES DEL PAQUETE ERIKA II. (6, diciembre, 2000)

| MEDIDAS | OBJETIVOS |
|---|--|
| Sistema comunitario de seguimiento, control de información de tráfico marítimos | Se desea conciliar el principio de libertad de circulación por los mares con el de reforzamiento de los controles. Se desea que los barcos que transporten mercancías peligrosas con destino a puertos europeos se señalen y conozcan; y en consecuencia, se controlen. Es evidente que el control en puerto no es suficiente. |
| Mejora de los regímenes de responsabilidad y compensación de daños | La Comisión Europea desea completar el sistema de indemnización con un techo más amplio y que se acelere el pago de las indemnizaciones. |
| Creación de la Agencia Europea de la Seguridad marítima. | Su finalidad es ejercer tareas de: asistencia técnica, misiones de inspección; organización de acciones de formación; seguimiento de informaciones de tráfico; evaluación de las sociedades de clasificación; etc. |

El análisis del cumplimiento de las proposiciones contempladas en los paquetes Erika I y II, nos permite subrayar lo siguiente: a) continua siendo relevante clarificar las responsabilidades. Esto es, reforzar el vínculo pabellón de barco-Estado, a fin de ejercer un mayor control de la actividad de los buques, evitar las “banderas de conveniencia”, y poner fin a las prácticas comerciales distorsionadoras de la competencia que suponen

una mayor exposición al riesgo. Esto es, identificar a los responsables; b) dotarse de medios de seguridad. Significa poseer medios físicos (remolcadores, radares,...) y humanos (inspectores, técnicos,...) que garanticen el control de los barcos; c) seguridad de instalaciones portuarias, que contengan los medios e infraestructuras adecuadas para albergar y acoger embarcaciones con ciertos riesgos; d) armonizar las reglas en el ámbito europeo, al objeto de evitar medidas unilaterales, tanto nacionales, tanto internacionales que puedan distorsionar la competencia; e) definir con precisión la conformación de una red de puertos refugio ó de puertos de referencia que sirvan de puntos de control y de inspección en la fachada marítima europea. En definitiva, la aplicación de las proposiciones de los paquetes Erika I y II contribuyó a paliar, pero no eliminó definitivamente “las malas prácticas” que todavía subsisten ante los fallos del mercado y la ausencia de reglas.

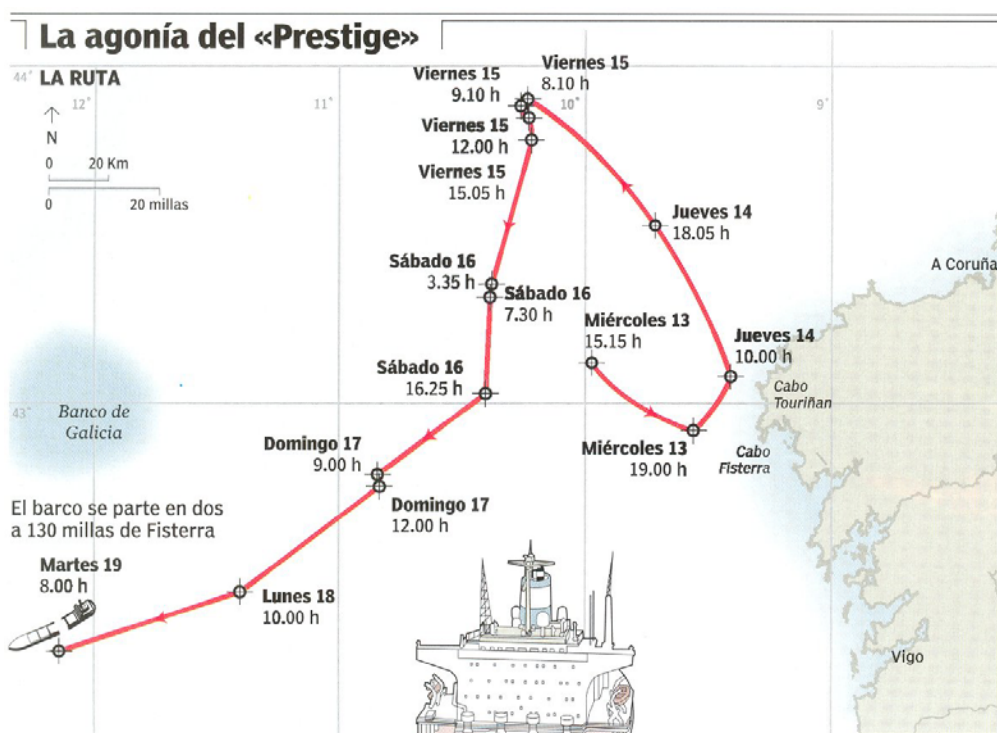
La permanencia de la Unión Europea en la OMI limita, en ocasiones, los acuerdos europeos. De hecho los grupos empresariales relacionados con el transporte marítimo no desean incorporar a los reglamentos y a las directivas ningún agregado que determinen las responsabilidades ambientales, ni tampoco un mayor número de inspecciones. La OMI debería reforzar su papel en lo que concierne a la seguridad de la navegación marítima y a la prevención de la contaminación.

Estas actuaciones todavía inconclusas dada las actuales limitaciones para fijar los ámbitos de intervención señalan las siguientes dificultades: la ausencia de acuerdos en la determinación de aplicar “sanciones penales contra aquellos que realizan vertidos en el mar”; la cuestión relativa a la definición de lugares de refugio o emplazamiento de referencia en caso de necesidad constituye una prueba de la tardía reacción ante la urgente necesidad que reclama la sociedad civil frente al incremento de los riesgos y de las vulnerabilidades a que están expuestos los territorios más sensibles; y la insuficiencia en lo tocante al marco jurídico sobre las reparaciones de los daños causados por la contaminación.

7. Capacidad de respuesta ante los análisis de los impactos.

Después de la primera rotura de un tanque, el Prestige inició un periplo errático (en seis días llevó a cabo tres rumbos distintos), dejando una estela de hidrocarburo cuyo alcance es difícil de cuantificar. La mencionada singladura permitió extender y generalizar la contaminación agravando los efectos respecto a otros siniestros a la vez que se pudo atestiguar que durante la primera semana no se llegan a adoptar medidas preventivas cuando el “chapapote” estaba llegando a la costa, amenazando a la totalidad de las poblaciones.

GRAFICO 7



El procedimiento de información de los impactos y repercusiones desde las instancias oficiales no fue el más correcto, sino que inducía a la confusión. Veámoslo:

El Prestige transportaba 77.000 Toneladas de fuel-oil, al producirse el accidente se informa que se derramaron alrededor de 40.000-50.000 Toneladas. Por tanto, restaban en el pecio un total de 37.500 Toneladas. Con estos datos se quiso transmitir que restaba una cantidad muy relevante en el pecio y que todavía no contenía elementos de riesgo, por lo tanto, se insistía en “minimizar la catástrofe”.

Posteriormente, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Comisionado para el Prestige coinciden en que hubo errores en las estimaciones y afirman “salieron al mar entre 40.000-50.000 Tns en el accidente y 22.000 Tns a lo largo de las semanas siguientes”. Ello quiere decir, que al cabo de un año, las valoraciones subrayaban que un total de 62.000 Tns se esparcieron en el mar y, por lo tanto, restaban en el pecio solamente 13.800 Tns. Ello significa que en una segunda valoración oficial primaba el hecho de transmitir que había poco fuel-oil en el pecio, para así minimizar el riesgo de la recogida de lo restante, y lo que ya se había extendido no tuvo grandes efectos y repercusiones negativas, ya que la propia regeneración natural había actuado de manera diligente.

Una interpretación de las estimaciones oficiales nos lleva al siguiente cuadro de análisis:
a) si quedan en el pecio alrededor de 13.800 Tns, significa que debemos explicar el destino de 64.200 Tns.

b) opciones:

b.1.) que el vertido inicial fuera mayor que el afirmado oficialmente; esto es, el Gobierno, consciente o inconscientemente, minimizó la catástrofe.

b.2.) que una vez hundido el buque, éste soltara más fuel-oil que los cálculos estimados por el propio Gobierno.

b.3.) que el barco no llevara las 77.000 Tns.

El Gobierno llegó a apostar por la opción b.3) pero cuando se invalida por los manifiestos de carga, se inclina por la b.1).

Cuales son las consecuencias:

1.- Mayor peligro. En la medida que los vertidos iniciales fueron mayores, entonces estaríamos en un supuesto similar y equivalente al desastre del Exxon Valdés.

2.- Mayor incertidumbre. Si no sabemos que cantidad de fuel-oil está en el mar (64.200-40.000= 24.200 Tns sin destino) la vulnerabilidad a la que estamos expuestos es elevada.

3.- Mayor desconcierto. Si se cree que en el pecio hay 37.500 Tns y las ultimas inspecciones certificaron 13.800Tns, significaría que en torno a 23.300 Tns, o bien “vagan por el mar” o bien “ya llegaron a la costa”.

4.- Mayor rotundidad de la catástrofe. Es evidente que el Prestige vertió 24.000 Tns de fuel oil más de lo admitido por el Gobierno, por lo que no se puede minimizar la catástrofe.

Llegado a este punto, llama poderosamente la atención la singular secuencia de estimaciones. Pero debemos insistir en que todavía restan en el pecio un total de 14.000 Tns a 3.800 metros de profundidad, de que se efectúan pruebas para lograr su extracción definitiva o su sellado.

Si nos centramos en la estimación del coste por tonelada, el Gobierno estima que el coste total de las medidas para paliar los daños de la catástrofe para el conjunto de las Administraciones Públicas ascendería a 829 millones de €. Esta cantidad es inferior a la que se suministraba a los pocos días del accidente. (se llegó a decir por parte de la Administración que podría ascender a 1.300 millones de €). De esta forma, si en lo tocante al tonelaje vertido al mar hemos comprobado un aumento del volumen; en lo que hace referencia al daño económico apreciamos un descenso relevante. Ahora bien, si lo comparamos con el Coste/Daño por Tonelada que se estima en el caso del Exxon Valdés (80.000 \$/Tn) observaremos como el coste/daño que produjo el Prestige es para las Administraciones Públicas españolas muy bajo y cada vez más alejado de las cifras referenciales del Exxon Valdés: o sea, al principio serian 32.000 €/Tns y al final de año 12.500€/Tn.

GRAFICO 8. COMPARACION DEL COSTE/DAÑO ECONOMICO POR TONELADA ENTRE EL PRESTIGE Y EL EXXON VALDEZ

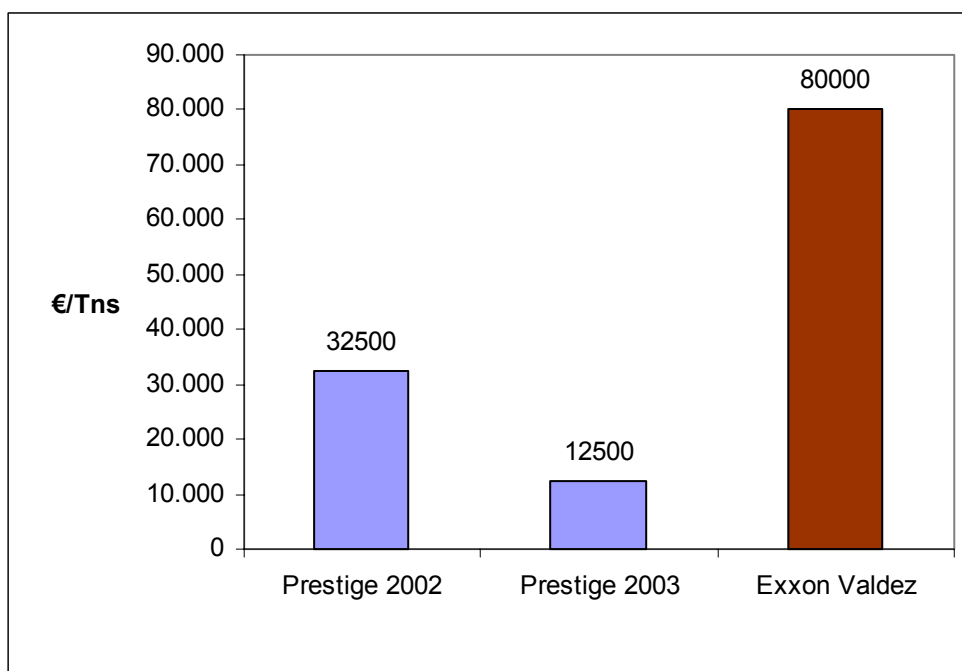
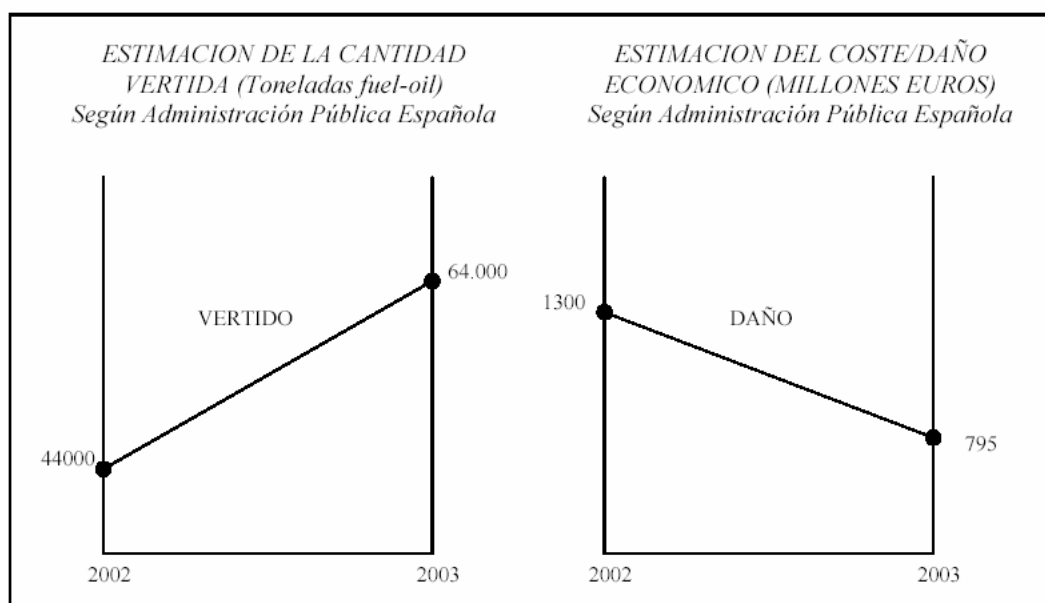


GRAFICO 9.



Un segundo punto de nuestro análisis es el referido a la evaluación de los Planes de Contingencia aplicados. Ha resultado obvia la existencia de una des-coordinación entre instituciones y una aplicación discontinua de la cadena de mando. Ambas características fueron asumidas parcialmente por los responsables públicos. La cuestión radica en como mejorar, adaptando, actualizando y corrigiendo, el mencionado Plan de Actuación. Es bien sabido que después de cualquier accidente o catástrofe resulta necesario definir las insuficiencias de medios y las necesidades de futuro.

8. Lecciones y Conclusiones.

Las preguntas son resumen en una: ¿Cómo hemos reaccionado y qué hemos aprendido?

Se ha avanzado en el control de tráfico con dispositivos de separación y alejamiento de los buques de las costas gallegas. Se establecieron 4 vías, dos en dirección norte y otras dos en dirección sur, unas para buques con mercancías convencionales y otras para los mercantes que transportan mercancías peligrosas. Los barcos son alejados de la costa y se sitúan entre 21 y 42 millas. Sin embargo, la lentitud en la ratificación de las normas en la OMI nos lleva a que será el 1 de julio del 2004 cuando entre en vigor.

Asimismo, es positivo que la propia OMI admita que en ciertas áreas sensibles, esto es aquellas zonas que están más expuestas a los riesgos derivados de accidentes marítimos, los controles de paso de buques cisternas que transportan crudo, fuel pesado, alquitrán y otros productos altamente peligrosos deban notificar su paso con 48 horas de antelación.

En el debate surgido en el seno de las instituciones europeas se ha incidido en los ámbitos de la responsabilidad. Tratar de hacer recaer la responsabilidad sobre los propietarios de los buques es un avance notable, pero también debiera ampliarse a todos aquellos operadores económicos presentes en el “negocio marítimo” y además debiera ser aplicada de manera inmediata, sin atender a una entrada en vigor con transitoriedad y medio plazo, pues de esa manera continuamos ayudando a los free-rider a actuar de manera impune.

Asimismo dos cuestiones han supuesto una mayor concienciación política pero una nueva ralentización. La primera hace referencia a los protocolos de actuación y la segunda a la necesidad de contemplar una red de puertos-refugio. En relación a lo primero todavía no se han revisado ni actualizado los planes de actuación en caso de accidente, esto es, los requisitos y los dispositivos de intervención, tanto en medios físicos (no se han incrementado) ni en medios humanos (todavía están pendientes de formar más técnicos e incrementar la capacitación técnica de los mismos). En lo tocante a los puertos-refugio, el debate está en marcha, aunque ya se aprecian distintas polémicas en torno a si los capitanes deben obedecer las instrucciones del país afectado, como se valoran las consecuencias para la seguridad de las personas en el lugar del refugio; y como se estiman los efectos sobre los entornos industriales, urbanos y naturales.

Uno de los principales retos es la “adecuación del principio de la libertad de circulación sobre los mares con el respeto a un marco de actividad más reglamentada”. Ello supone la exigencia de un conjunto de medidas en materia de seguridad y la eficiencia de los dispositivos de puesta en práctica que garanticen y se correspondan con la coherencia de las acciones adoptadas en todos los ámbitos de actuación.

Una manera de explicarlo sería explicitar los principales objetivos y resaltar las principales recomendaciones.

TABLA 7. NORMAS Y OBJETIVOS PROPUESTOS Y EN DESARROLLO SOBRE LA SEGURIDAD MARÍTIMA Y LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN.

| NORMAS | OBJETIVOS |
|---|--|
| Normas relativas a la explotación | Establecimiento de procedimientos en materia de seguridad; designación de representantes territoriales en el país de accidente; y existencia de certificados de seguridad de las embarcaciones y de la carga. |
| Control por el Estado del puerto | Control de las normas en materia de seguridad marítima; prevención de la contaminación; y respeto a las normas sociales a bordo de los barcos |
| Información sobre la mejora de la seguridad | Mejora de los intercambios de información entre Estados para una más eficaz cooperación; utilización de EDI; notificación de tráfico de mercancías peligrosas y contaminantes; reglas sobre la entrada y salida de buques; designación de puertos-refugio o puertos de referencia. |
| Condiciones de carga y descarga de buques | Procedimientos armonizados en materia de carga y descarga, existencia de normas de calidad, y designación de representantes en las terminales y barcos. |
| Prevención de la contaminación | Existencia de instalaciones portuarias de recepción de residuos. |
| Control de los organismos de certificación. | Reforzamiento del control, de las reglas y normas sobre los organismos habilitados para efectuar los controles de los barcos y la definición de responsabilidad de los Estados. |
| Sanciones | Introducción de sanciones, multas, prohibiciones y definición de responsabilidades penales en caso de infracciones. |
| Equipamientos de buques | Introducción de los códigos IBC para las embarcaciones químicas y el IGC para los buques-gaseros. |

Las principales conclusiones que se desprenden de lo acontecido en Galicia después del accidente del Prestige las podemos reseñar en este doble cuadro (criterios favorables y desfavorables) relativo a los comportamiento y a las capacidades de respuesta. Las hemos definido en función de los aspectos que la población gallega ha determinado que son los más sensibles y sobre los que se debería haber actuado de manera inmediata y con programas a medio y largo plazo.

TABLA 8. CAPACIDADES DE RESPUESTA DE LA SOCIEDAD GALLEGA

| FAVORABLES | DESFAVORABLES |
|--|--|
| Reacción positiva de la ciudadanía: actitud positiva, rápida y constructiva. | Todavía no se revisó el Plan de Contingencias que a lo largo de la catástrofe resultó contener disfunciones y presentar ciertos grados de descoordinación. |
| Incremento de los niveles de concienciación y responsabilidad medio ambiental. | No existe un nuevo plan de actuación que nos permita actual simultánea y diferenciadamente tanto en Tierra como en Mar. |
| Aumento de los niveles de participación activa de los ciudadanos | No se ha revisado el mecanismo de adopción de decisiones atendiendo a las distintas Administraciones Públicas y para los sub-niveles administrativos. |
| Fortalecimiento de los grados de preocupación y de exigencias a las políticas públicas en lo que concierne a los incrementos del riesgo. | No se han ampliado lo suficiente los medios disponibles para atenuar las consecuencias: remolcadores, barreras, equipos de salvamento. Ni se han llevado a cabo correcciones en los “modelos de salvamento”. |
| Mayor conciencia de que ciertos riesgos deben ser asumidos en ámbitos y esferas internacionales. | No se han llevado a cabo correcciones y actuaciones en los puertos para albergar buques con problemas |
| Relevantes acciones presupuestarias para paliar los efectos de la catástrofe y para afrontar inversiones en infraestructuras | No se ha modificado el sistema de indemnizaciones a los afectados. |
| Se ha catalogado las áreas marítimas sensibles, y se ha llevado a cabo un mayor control de los buques con problemas. | No existe un Consejo Asesor Científico-Técnico, que al menos con carácter consultivo, pueda aportar soluciones |

En suma, las recomendaciones sobre la seguridad marítima siguen esta dirección:

1. Reforzamiento del control del barco en los puertos europeos, atendiendo a las distintas categorías de buques (edad, estructura casco, normas de seguridad, etc.) y establecimiento de normas de circulación para las embarcaciones que transporten hidrocarburos y mercancías peligrosas.
2. Reforzamiento del control de los Estados sobre las sociedades de clasificación y la adopción de responsabilidades por parte de ellas en los casos de incidentes y catástrofes.
3. Mejora de las informaciones sobre tráfico, condiciones de navegación, e inspecciones realizadas entre Estados y entre Organismos Internacionales.
4. Adecuación de los fondos de indemnizaciones para cubrir los daños provocados y producidos en todos los ámbitos, reponiendo los impactos además de ser sancionados. O sea, ampliar el principio de “quién contamina paga”, por el de “quién contamina, es sancionado, y paga”.
5. Reforzamiento de medidas para promover la retirada de buques obsoletos y viejos, introduciendo estrictas medidas de calidad y de seguridad.
6. Introducción de normas sociales para garantizar condiciones de trabajo más adecuadas a las circunstancias especiales del trabajo.
7. Establecer mecanismos para la introducción de sanciones penales a los infractores.
8. La Agencia Europea de Seguridad Marítima debe contar con un Consejo Asesor y Técnico que incluya especialistas-técnicos de las zonas más sensibles a los accidentes.
9. Los puertos han de contar con mejores infraestructuras y medios para responder a los retos del nuevo desarrollo industrial marítimo.
10. Deben existir planes de contingencia y modelos de respuesta rápida para intervenir, paliar, atenuar y remediar de manera inmediata en caso de accidentes.