

TRANSPORTE MARÍTIMO, THALASO-ACRACIA Y NEOLIBERALISMO, LAS LECCIONES DEL PRESTIGE

Xavier Vence

Catedrático de Economía Aplicada de la USC

Hace más de un año que la catástrofe del Prestige¹ se ha convertido en el centro de atención y debate no sólo en Galicia sino también en Europa e incluso más allá, aunque lógicamente con menor intensidad. Ese protagonismo se debe a muchos factores, de los que yo destacaría fundamentalmente cinco. En primer lugar, porque es el accidente petrolero que más superficie costera (y más población) ha afectado en toda la historia a escala planetaria². Segundo, porque es el vertido de fuel más prolongado en el tiempo y previsiblemente continúe aún mucho tiempo más³. Tercero, la magnitud final de la catástrofe es en gran medida resultado de una cadena de despropósitos en las acciones (y omisiones) gubernamentales, que la opinión pública pudo ir siguiendo paso a paso. En cuarto lugar, la carencia absoluta de medios, la incompetencia y la negligencia de las autoridades competentes generaron una sensación de alarmante desprotección y abandono de los afectados (y de Galicia) que inspiró un amplísimo sentimiento de solidaridad dentro y fuera de Galicia. Y, por último, este accidente ocurre poco tiempo después del vertido del Erika sobre las costas bretonas y cuando aún continuaba vivo el debate internacional sobre las medidas que a nivel de la Unión Europea se habían empezado a discutir a partir de entonces (paquetes Erika I y Erika II). Además, para Galicia en particular esta catástrofe no es la primera sino que es la séptima que se produce en tres décadas: Polycommander (1970), Erkowit (1973), Urquiola (1976), Andros Patria (1978), Cason (1987), Aegean Sea (1992). Galicia ha sufrido 5 de las 11 mayores catástrofes petroleras de Europa y un 10% de los vertidos por mareas negras de todo el mundo⁴.

En estas condiciones, los intentos indisimulados del Gobierno de minimizar el problema, de ocultación e impúdica manipulación de los medios públicos de comunicación, resultaron inútiles y, en cierto modo, incluso contribuyeron a crear más

¹ El 14 de noviembre de 2002 tuvo lugar la avería-accidente del buque Prestige que navegaba frente a Fisterra, en la Costa da Morte gallega, cargado con 77.000 T de fuel de ínfima calidad (en realidad, se trata de un residuo no apto para la combustión, entre otras razones por la elevadísima proporción de azufre en su composición). Se trataba de un petrolero de casco único de la categoría I (pre-MARPOL, por no reunir la condición de lastre separado, construido en 1976), propiedad única de una sociedad registrada en Liberia (Mare Shipping Inc) perteneciente al grupo griego Coulouthros, navegando con bandera de Bahamas, asegurado por Universe Maritime (también del grupo Coulouthros), controlado y clasificado por la americana ABS y siendo propietario de la carga la sociedad Crown Resources (empresa del ruso Alpha Group y domiciliada en Suiza).

² El vertido del fuel del Prestige provocó la más extensa y prolongada marea negra conocida en la historia, se vieron afectados unos 1000 km del litoral gallego (incluyendo zonas de especial protección como Parques Nacionales y espacios LIC de la Red Natura 2000), buena parte del litoral cantábrico de Asturias, Cantabria, País Vasco y, de modo disperso o discontinuo, diferentes puntos del litoral francés comprendido entre País Vasco y Bretaña.

³ 14 meses después sigue habiendo fuel en diversos puntos de la Costa da Morte, en muchos espacios del fondo marino e incluso siguen llegando nuevas olas de fuel (tan sólo en la Costa da Morte se han estado recogiendo entre 6 y 19 Tons de residuos por día. Sin olvidar que el fondo del mar, a 3800 m de profundidad, siguen hundidos los tanques del buque con unas 14.000 Tons de fuel, de las que una parte va fluyendo al exterior de forma lenta pero continua.

⁴ Lo cierto es que delante de nuestras costas pasa el 70 por ciento del tráfico de hidrocarburos de toda Europa. De igual modo pasan otros muchos buques cargador de mercancías peligrosas: unos 13000 cada año (de un total de 50.000 buques internacionales que transitan por nuestras aguas).

alarma, más indignación contra el Gobierno y la Xunta y más solidaridad con los afectados. Afortunadamente, la sociedad es algo más que sus gobernantes: algunos medios independientes, muchos profesionales de la comunicación, muchos investigadores universitarios y de otros centros públicos –por ejemplo el manifiesto publicado en la revista SCIENCE- y sobre todo el generoso papel desplegado por organizaciones ciudadanas como la *Plataforma Nunca Más*, ecologistas, sindicatos, internautas, etc cumplieron esa función y facilitaron que la ciudadanía gallega y española fuesen muy por delante de sus gobiernos en la comprensión de la envergadura del problema, lo que los condujo incluso a implicarse personalmente en la remediación de los efectos inmediatos de la catástrofe (voluntariado, reivindicación masiva de una nueva política para el mar, de una nueva política en sentido amplio, etc).

El debate sobre este tema fue permanentemente crispado y cortocircuitado por un Gobierno que, desde el primer momento, parece más preocupado por las previsibles consecuencias electorales que por atajar con eficacia el verdadero problema. A pesar de la abundante tinta consumida predomina un tono relativamente superficial, salvo honrosas excepciones, tal y como viene siendo habitual en un país donde el debate político y los medios de comunicación son poco dados a la confrontación de ideas. Y el caso del Prestige merece un debate en profundidad, no sólo porque sus consecuencias para nuestra economía son dramáticas y reclaman acciones de envergadura que las contrarresten, sino también porque en él podemos ver translucir las amenazas ocultas detrás de un irrefrenado neoliberalismo que campa sin remilgos en los negocios marítimos y que ilumina la visión del Estado y de las políticas de la derecha española y europea. En realidad, es justo reconocer que impregna también las de la izquierda alternante.

En ese contexto, resulta oportuno aproximarse a los factores económicos implicados en el caso del Prestige. Al intentar comprender por qué el Prestige circulaba en las condiciones en que lo hacía e intentar comprender por qué la gestión del accidente por parte del Gobierno se hizo como se hizo, tropezaremos de lleno con las consecuencias sociales y medioambientales del modelo neoliberal de economía y de Estado. Ese ejercicio es inexcusable para poder reorientar la acción pública en una dirección que permita reducir las probabilidades de que casos como éste se repitan.

El impacto ecológico y económico: a perro flaco...

Con la perspectiva de los 15 meses transcurridos desde el hundimiento del Prestige podemos constatar, una vez más, que la contaminación por hidrocarburos prolonga sus efectos a largo plazo. En primer lugar, se constata que aún hay fuel sólido en el mar y en ciertas partes de la costa y el buque va a seguir en el fondo del mar con 14000 Tm por lo menos hasta finales del 2005. En segundo lugar y sobre todo, el fuel del Prestige está presente hoy y va a seguir presente por bastante tiempo porque aunque se limpie la gordura que se ve a simple vista siempre quedan en suspensión en el agua los diferentes compuestos químicos contaminantes, que son absorbidos por los organismos vivos. Este es el caso de los Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos que afectan a la capacidad reproductora y al crecimiento de las especies. Su presencia analíticamente contrastada en nuestras aguas permite afirmar que resulta previsible que se agraven los problemas de captura de ciertas especies en los próximos meses y años. Por lo tanto, los efectos sobre el medioambiente, sobre la flora y la fauna marina, permanecen a largo plazo y,

en consecuencia, también prolonga sus efectos económicos. En este sentido, el Prestige no es un problema del pasado, sino que va a seguir presente por un tiempo considerable.

Desde un punto de vista económico, el accidente del Prestige y la gestión que del mismo hizo el Gobierno va a tener consecuencias muy negativas para Galicia, en especial para una de sus principales cadenas productivas: la pesquero-marisquero-alimentaria. Hasta el momento no existe una evaluación integral del impacto y de los daños ocasionados por el Prestige (ni parece interesar al Gobierno realizarla): sobre los recursos naturales presentes y futuros, sobre los bienes y las personas, sobre las actividades económicas directa e indirectamente asociadas; sobre los gastos ocasionados para los diversos servicios públicos; sobre las reducciones de los ingresos públicos como consecuencia de la menor actividad, etc., etc. Aunque el Gobierno sigue la estrategia de minimizar los efectos, las primeras evaluaciones provisionales del impacto realizadas por expertos independientes van desde los 1.400 y los 3.200 millones de euros. Obviamente se trata de cálculos de brocha gorda que precisarán de un trabajo estadístico sistemático para ofrecer un balance final más afinado, aunque ya sabemos que hay múltiples aspectos ecológicos y sociales de difícil ponderación, incluso con las metodologías más sofisticadas. Tardaremos años en saber con certeza el tiempo de recuperación de todos y cada uno de los componentes del ecosistema, que los científicos estiman en una década. Tanto o más difícil va a resultar a esa altura la recuperación de mercados perdidos durante años de desabastecimiento y ocupados por otros proveedores. La construcción del complejo entramado que sostiene la cadena productivo-comercial-consumidora es algo que supuso décadas y que, en caso de descomponerse, puede resultar muy difícil reconstruir.

En todo caso, la experiencia del Prestige evidencia que el FIDAC (Fondo Internacional de Daños Debidos a la Contaminación por Hidrocarburos) no reconoce como daños indemnizables más que una pequeña parte de los daños totales e, incluso así, el límite máximo de indemnización establecido (180 Millones de Euros) se reveló radicalmente insuficiente para la magnitud de daños ocasionados (incluso dentro de los conceptos reconocidos por el fondo). Todas las evaluaciones preliminares realizadas por diferentes equipos universitarios independientes estiman daños por una cuantía muy superior al límite máximo de indemnización establecido por el FIDAC, hasta 15 veces superior. Tan sólo los costes de recogida del fuel vertido y limpieza superan con creces el límite del FIDAC y quedan aún por financiar la operación de recuperación del fuel que está en los tanques del buque hundido, las labores de recuperación del medio, la indemnización a los marineros y mariscadores, el perjuicio sobre la actividad económica privada y pública futura, el perjuicio irremediable sobre los recursos y el ambiente, etc. Por eso creemos que la configuración actual del FIDAC es radicalmente inapropiada y resulta incluso insuficiente con el recientemente aprobado incremento del Fondo a 900 millones de Euros (no aplicable, en todo caso, con efectos retroactivos).

El Prestige se hunde y aflora la irresponsabilidad medioambiental y social del neoliberalismo

Los diferentes informes realizados a posteriori sobre el Prestige coinciden en señalar que se trataba de un buque demasiado viejo, con deficiencias observadas en las inspecciones portuarias de calidad recientes, que evita puertos rigurosos, que hace reparaciones de baja calidad (una importante en Cantón con acero de menor espesor), no revisado exhaustivamente por la sociedad de clasificación ABS en la zona donde se

produjo la vía de agua, con una tripulación inexperta recién embarcada a bajo precio, que lo convertía en un buque fuera de mercado para los fletadores petroleros acreditados. Así visto, parece que reunía demasiadas deficiencias para navegar con la carga que transportaba ... pero lo cierto es que contaba con todas las certificaciones en regla y circulaba legalmente de acuerdo con los convenios internacionales. Esa es una constatación clave. El problema está en que el Prestige no es un buque excepcional sino que buena parte de la flota mundial dedicada al transporte de hidrocarburos está en condiciones similares.

El choque social provocado tanto por la magnitud de la marea negra en sí misma como por la sensación de desprotección y desgobierno llevaron a una gran parte de la ciudadanía a reclamar responsabilidades, pero sobre todo a exigir la reparación de los daños y la adopción de medidas que eviten que una catástrofe así vuelva a repetirse. La evidencia de que no se trata de una catástrofe natural ni tecnológicamente inevitable sitúan el centro del problema en el ámbito económico, político e institucional. Son muchas las personas que, de modo más o menos intuitivo, percibieron lo ocurrido con el Prestige como un cúmulo de despropósitos e irresponsabilidades fatalmente encadenados, pero realmente debemos ir más allá. ¿Cómo es posible que fuese legal que un superpetrolero obsoleto como el Prestige circulase frente a las costas gallegas en las condiciones en que estaba?. Muchos se alarmaron al descubrir que miles de buques similares a él pasan cada año (alrededor de 12000) también cargados de hidrocarburos u otros productos tóxicos y peligrosos. ¿Cómo es posible que sea rentable transportar desde una punta del globo –Lituania- a otra –Singapur- un residuo petrolero con tal cantidad de azufre que está prohibido quemarlo?. Lo cierto es que tal tipo de tráfico es frecuente, es legal y es rentable

Pues bien, todo esto es posible por la existencia de una regulación internacional, europea y española que lo permite, la cual a su vez es resultado de .decisiones políticas que obedecen a razones económicas. En la mayoría de las actividades normales el *laissez faire* absoluto fue corregido por una larga sucesión de leyes, reglamentos y acuerdos sociales que delimitan un campo de juego relativamente civilizado. Sin embargo, lo que más se parece a ese paraíso neoliberal es el régimen de transporte marítimo, una vez que han conseguido imponer su tolerancia para las banderas de conveniencia, la “ingeniería societaria”, un sistema autorregulado de controles técnicos y certificaciones y los paraísos fiscales.

Ese marco absolutamente desregulado permite a los propietarios de los barcos eludir el pago de impuestos, eludir la legislación laboral tanto en lo relativo a salarios como a condiciones de trabajo y derechos laborales de la tripulación, eludir multitud de controles e inspecciones, eludir las responsabilidades económicas y penales por daños ecológicos o económicos. Como única contrapartida de esa libertad, están obligados a suscribir una póliza de seguro que cubre hasta un máximo de 25 millones de euros por daños y se constituye un Fondo Internacional (FIDAC) que cubre hasta un máximo de 155 millones. Eso es todo. A partir de ahí carta blanca. Ese es el reino de la “libertad”, de la rentabilidad y de la impunidad. Una auténtica THALASO-ACRACIA. Por eso, cada vez son más los buques que abandonan los pabellones y el régimen “normal” y se pasan al régimen “corsario”. La reducción de costos es fantástica y, además, ¡competencia obliga!

El sistema OMI: globalización, autorregulación, competencia y banderas de conveniencia

La regulación marítima internacional se asienta en la OMI (Organización Marítima Internacional), creada por la ONU en los años cincuenta y de la que hoy forman parte 162 países. Creemos que hay tres categorías de problemas en lo relativo a esa regulación internacional: en primer lugar, un insuficiente cumplimiento de las reglas y convenios internacionales tanto por parte del sector como por parte de las administraciones; en segundo lugar, unos instrumentos de control y coerción insuficientes o demasiado flojos para obligar a respetar y cumplir los acuerdos y convenios internacionales; y, en tercer lugar, hay aspectos que están insuficientemente regulados y que deberían ser objeto de una nueva regulación a la luz de la experiencia acumulada.

La OMI es una estructura importante pero insuficiente en su configuración actual. Tanto los mecanismos de toma de decisión como la ausencia de instrumentos de coerción para obligar al cumplimiento de los convenios adoptados permite que la mayoría de los países que actúan como bandera de conveniencia apenas tengan ratificado la mitad de los convenios o que luego sean incumplidos por carencia de medios o de voluntad política real. El criterio de elección de los 40 miembros del Consejo de la OMI, en base a la importancia de su flota o de su contribución, otorga un elevado y creciente protagonismo a los países que actúan como bandera de conveniencia y, por lo tanto, al propio sector.

En los últimos años se han venido produciendo cambios en la organización del transporte marítimo orientados fundamentalmente por una estrategia de reducción de costes, que parece responder tanto a una estrategia de los agentes involucrados directamente en el propio negocio del transporte marítimo (propietarios de buques, armadores, fletadores...) como a la presión de todo el entramado empresarial que se mueve en el contorno de ese negocio: empresas clientes, mercados de futuros, compañías de seguros, etc. Eso ha dado lugar a cambios organizativos en el sector, con un papel creciente de los agentes intermediarios (fletador-charter, shipbroker-agente de fletamiento, shipper-cargador, forwarder-transitario...) pero sobre todo a una intensa presión para la reducción de los costes (costes laborales, impuestos, seguros, responsabilidades civiles y medioambientales...) por la vía de la elusión de la legislación de los países avanzados en esas materias.

La propia estrategia política seguida por los gobiernos europeos para impulsar la globalización comercial ha favorecido el proceso de desregulación del sector naviero. El transporte marítimo es el medio clave de la globalización comercial, ya que a través de él se mueve la mayor parte del comercio mundial. Por lo tanto, la reducción de costes en el transporte marítimo es un instrumento clave para impulsar el tráfico mundial de mercancías. Por eso los Estados no han puesto dificultades e incluso han favorecido la estrategia privada para reducir los principales capítulos de costes: los Estados toleran o favorecen el cambio de bandera de los buques en dirección a los países de libre matrícula (las llamadas banderas de conveniencia) o incluso crean los llamados "Segundos Registros (off-shore)" y los "Registros especiales", que funcionan en condiciones semejantes a los pabellones de conveniencia, que hoy acogen a la mayor parte de la flota de estos países.

En ese asunto el comportamiento de los Estados europeos no ha sido muy ejemplar:

- a) unos creando segundos registros off-shore: el Reino Unido crea los registros especiales de Islas de Man y Gibraltar; Holanda en las Antillas Holandesas; Francia en las Islas Kerguelen.
- b) otros creando registros especiales (al margen de la legislación ordinaria): NIS en Noruega; DIS en Dinamarca; ISR o GIS en Alemania; Madeira en Portugal o Canarias en España.

La realidad es escandalosa: A la altura del año 2001 el 55% de los buques graneleros pertenecían a pabellones de libre matrícula (curiosamente la proporción es menor en los buques de carga general o en los portacontenedores). Y otra gran parte pertenecen a los segundos registros o a los registros especiales. En el caso concreto del transporte del petróleo: el 51% es realizado en Buques de pabellones de conveniencia (porcentaje que rondaba el 25% treinta años antes).

Las empresas petroleras de los países desarrollados, entre ellos los europeos, están aprovechando la “comprensión” de sus gobiernos para externalizar los servicios de transporte, deshaciéndose de su flota mediante la creación de sociedades ad hoc y traspasando esa flota a pabellones de conveniencia.

Todo eso afecta tanto al régimen laboral y fiscal como a todo lo relativo al control de calidad y de seguridad de los buques. La liberalización del régimen laboral conduce a una precarización laboral extraordinaria que tiene consecuencias muy negativas no sólo para los trabajadores (sueldos muy bajos, plantillas reducidas, horarios extenuantes, etc) sino para la propia seguridad del buque ya que tiende a sustituirse mano de obra cualificada y con preparación por personas sin ningún tipo de calificación para el trabajo marino; el cada vez más común reclutamiento de la tripulación en diferentes países del tercer mundo, sin idioma común entre ellos y el capitán, impide la correcta comunicación de la tripulación y reduce la eficacia en situaciones de emergencia.

En lo relativo al control de la calidad y de la clasificación de los buques, los Estados de pabellón de los navíos y los Estados de puerto detentan esa responsabilidad, pero la delegación de la inmensa mayoría de los Estados en las llamadas sociedades privadas de clasificación permite que el propietario del buque tenga un gran margen de elección, por la vía de contratar a aquella que tenga un criterio de clasificación menos exigente o incluso solicitar informe a otra cuando el primer informe le resulte insatisfactorio.

En un sector en el que intervienen grandes intereses y contratos voluminosos resulta cada vez más evidente que esas reglas de autoregulación no garantizan un control y una clasificación rigurosas, de modo que la seguridad de los buques está subordinada a los intereses económicos de los propietarios (sobre todo si los riesgos asumidos por ellos son modestos, la responsabilidad penal es fácil de eludir y el FIDAC soporta las indemnizaciones a terceros).

Que ABS (American Bureau Shipping) sea la que inspecciona y clasifica al Prestige, represente a los propietarios del mismo y, paralelamente, sea la empresa que tiene un contrato con Bahamas para supervisar los buques con bandera de este país, donde está matriculado el Prestige, es un claro ejemplo del cruce de intereses que se producen en este negocio.

La intensificación de la competencia vía precios se acentúa con la autorización para la circulación de buques viejos y obsoletos que están más que amortizados por sus propietarios. La antigüedad de los buques es un vector crucial para la seguridad: está contrastado que los accidentes y, especialmente, las catástrofes fueron provocadas sobre todo por buques con muchos años de vida (62 de los 79 últimos accidentes fueron protagonizados por buques de más de 20 años). La calidad constructiva es muy importante a efectos de duración pero claro está que la corrosión aumenta con los años y también la fatiga de los metales provocada por una prolongada exposición a un oleaje por veces violento que tensiona la estructura completa de los buques, sometidos a vibraciones y oscilaciones extremas que van reduciendo la fortaleza del metal, acentuando su ductilidad y fragilidad.

Las bases sociopolíticas de la Thalaso-acracia: los intereses en juego

Las consecuencias de ese régimen son recurrentes catástrofes ecológicas y sociales. Más allá de otros detalles, el problema está justamente en el excesivo descontrol de un sector confiado a su auto-regulación, la excesiva permisividad en la aplicación de las normas y convenios o en la existencia de una legislación internacional poco rigurosa. La enormidad del desastre del Prestige impide ocultar por más tiempo las raíces estructurales del conflicto entre maximización del lucro y el respeto al medioambiente y *a las muchas personas que necesitan ese medioambiente para vivir*. Resulta cada vez más obvia la necesidad de cambios en las reglas de juego que permitan superar ese conflicto. Por eso, todo apunta a la urgencia de reconsiderar las condiciones de la regulación del tráfico marítimo, en particular el de hidrocarburos y mercancías peligrosas.

Aunque, pasado el apuro momentáneo, intentarán de nuevo escamotear la necesaria reforma, como hicieron después del caso del Mar Egeo o del Erika, parece inevitable que a partir de esta catástrofe la Unión Europea se vea en la obligación de introducir una modificación radical del sistema de responsabilidades y penalizaciones de los daños medioambientales, económicos y sociales provocados por las diferentes categorías de productos peligrosos. Cabría esperar un movimiento a favor de una nueva regulación del transporte de productos potencialmente peligrosos (no sólo los hidrocarburos sino también la larga lista de productos químicos, radioactivos, etc.) y una regulación-eliminación de los paraísos fiscales (y banderas de conveniencia) que difuminan las responsabilidades y reducen costes. ¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son las resistencias? ¿Por qué se tolera la situación descrita?

Una primera clave para entender el caso del Prestige y las dificultades para poner fin a esa situación del tráfico marítimo debemos buscarla en la comprensión de los intereses en juego y de los agentes sociales que están detrás del problema. La contaminación y la seguridad marina hay que abordarlas como un problema multidimensional pero, en particular, es preciso enfatizar que no se trata de un problema exclusivamente medioambiental sino que se trata de un problema que amenaza y pone en peligro las actividades económicas básicas y esenciales en ciertas comunidades ribereñas, como es el caso de Galicia. Lo que a menudo se llama catástrofe ecológica encierra en realidad un conflicto social entre un sector económico poderoso y un grupo social débil que depende del medio natural para producir y vivir. En este caso, lo que está en juego son los intereses del poderoso capital petrolero, perfectamente mezclado con el naviero y el

asegurador, que se alimentan justamente en la especulación con las materias primas en los mercados de futuros, frente a los intereses de unos millares de marineros y mariscadoras que malviven de un trabajo semiartesanal en un país cualquiera. Claro está que los agentes económicos afectados no tienen la dimensión y el poder de las compañías petroleras, navieras, armadoras, aseguradoras, etc. Efectivamente, se trata principalmente de pequeños productores y de pequeñas y medianas empresas ligadas a la industria alimentaria. Pero precisamente por eso representan el esqueleto económico de amplias zonas costeras cuyas comunidades rurales y pequeños pueblos urbanos viven fundamentalmente de la explotación de los recursos naturales del mar: pesca, marisqueo, acuicultura e industrias derivadas.

Pero el círculo de interesados en mantener ese *status quo* es mucho más amplio de lo que a primera vista podría parecer. Es evidente que de la necesaria reforma señalada se derivaría un encarecimiento de los seguros, de los equipos de transporte (buques de mejor calidad, más nuevos, más seguros), de los controles, de las revisiones, de las reparaciones, de los impuestos, de los salarios, etc. Y todo eso tiene que traducirse necesariamente en un aumento –importante– de los costes de transporte, que no es otra cosa que obligar a las empresas que se lucran de esos negocios peligrosos y opacos a descontar en sus cuentas los costes que hasta hoy vienen soportando los sectores sociales afectados, tanto los damnificados directamente por ese tipo de catástrofes como por los contribuyentes que financian los gastos en indemnizaciones u otros paliativos asumidos por el erario público.

Ahora bien, a nadie se le escapa que un encarecimiento significativo de los fletes y de los transportes en general traería consecuencias de alcance para el comercio mundial, habida cuenta que el 80% se realiza por vía marítima, y reduciría la exuberancia irracional de una globalización mercantil que ha llegado a niveles de delirio. ¿Cómo es posible que sea rentable transportar desde un extremo del globo –Lituania– a otro –Singapur– 80.000 Tm. de residuos –chapapote azufrado– que se cruzarán por el camino con otras semejantes?. Lo cierto es que sólo teniendo en cuenta las implicaciones que el coste del transporte tiene para el proceso de globalización puede entenderse la política de paños calientes, o de total connivencia, que aplican buena parte de los gobiernos de países de la UE con la actual acracia naviera. ¿Qué otra cosa significa que en el Paquete Erika la Unión Europea, con el apoyo diligente del gobierno español y de los eurodiputados del PP, se hayan puesto cómodos plazos para suprimir los monocasco y no se haya tocado el tope de 180 millones de euros como responsabilidad pecuniaria máxima para los causantes de este tipo de delitos ecológicos? ¿Por qué se pone a los armadores y aseguradoras a salvo del principio tan elemental de “quien contamina paga” recogido en el Tratado de la UE? ¿Por qué se toleran con tal complicidad las banderas de conveniencia y la opacidad extrema de la ingeniería societaria que reina en estos negocios? ¿Por qué aún después del caso del Prestige tres estados europeos como son Gran Bretaña, Holanda y Grecia se rebelan airadamente contra unas tímidas medidas de precaución acordadas entre Francia y España? ¿Por qué cuesta tanto que las tímidas reformas planteadas a nivel comunitario sean asumidas y transpuestas por todos los países miembros?. La razón es clara: *el transporte barato es una condición básica para la viabilidad del modelo de globalización comercial neoliberal*. Aquí está la clave esencial.

El Estado neoliberal: a grandes males pequeños remedios

Hemos avanzado algunas claves para entender como se crean las condiciones para que este tipo de accidentes puedan acontecer. Nos queda avanzar las que pueden ayudar a entender lo que acontece una vez que el accidente tiene lugar. El hilo del desastre del Prestige nos lleva ahora a otra pata clave del modelo neoliberal: su concepción sobre el papel del Estado en una sociedad moderna y avanzada.

Hace ya bastante tiempo que se perdió la inocencia sobre la inocuidad del progreso tecnológico-industrial. Fue a la altura de los años sesenta-setenta cuando eso adquirió una traducción política y emergió una nueva tarea para las sociedades y los Estados que las encarnan: la necesidad de afrontar los efectos indeseados o perversos del progreso industrial, tanto en lo que afecta al ambiente natural como a los propios seres humanos, bien en términos de salud, bien en términos de seguridad o incluso de sustentabilidad a largo plazo.

La potencia destructiva avanza a una velocidad pareja a la capacidad transformadora de la ciencia y tecnología humanas y con ellas avanza la envergadura y la complejidad de los problemas a los que la sociedad y, por lo tanto, el Estado tienen que hacer frente. Pensemos no sólo en la contaminación marina sino también en el riesgo nuclear, en las vacas locas, en la capa de ozono o en el cambio climático... Empieza a verse con claridad que el progreso tiene límites y puede provocar daños a gran escala (“la sociedad el riesgo” de U. Beck) que reclaman tareas nuevas, busca de mejores alternativas, antídotos, reparaciones, etc. En definitiva, se extiende la consciencia de que los Estados tienen que prepararse para hacer frente a nuevos retos científicos y a nuevos riesgos tecnológicos. No se trata de poner frenos al progreso sino justamente todo lo contrario, se trata de incentivar y obligar a hacer uso de la mejor tecnología disponible, en beneficio de los ciudadanos. Más aún, una buena parte de las catástrofes naturales pueden ser minimizadas cuando son encaradas con la prevención que la ciencia permite y con los medios que una sociedad avanzada puede poner en juego. Por lo tanto, hoy por hoy, ni tan siquiera las catástrofes naturales pueden considerarse como una fatalidad salvo en las sociedades que “deciden” permanecer pasivas e inermes.

El problema es que esas nuevas necesidades, típicas de una sociedad industrialmente avanzada, implican una movilización de recursos que desborda las capacidades de los individuos, que sólo los Estados pueden acometer con un mínimo de garantías de éxito. Aquellas traen consigo la necesidad de elaborar nuevas normas, cada vez más complejas desde el punto de vista técnico, dotarse de medios de control y supervisión igualmente complejos y por lo tanto costosos, invertir en investigación para mejorar la seguridad y para encontrar remedios o alternativas de menor riesgo, invertir en medios técnicos y humanos para prevenir, intervenir y reparar los daños provocados, etc. Parece inevitable que el aumento del bienestar y la protección de los individuos vaya acompañada de un mayor y nuevo papel del Estado.

Lo dramático del asunto es que, al mismo tiempo que aparecen esas nuevas necesidades, se difunde, paradójicamente, una vieja ideología económico-política que predica el Estado “mínimo”, la reducción del papel del Estado en el campo económico, la confianza ciega en la iniciativa privada libre de todo compromiso. Pronto va a gozar de gran predicamento entre las élites económicas y, por ende, en los gobiernos y en los creadores de opinión. No sólo en Estados Unidos sino también en Europa y en el Estado

Español. Diríamos que incluso adopta versiones más simples y extremadas cuanto más periférico y atrasado es un país. De hecho, en el asunto que nos ocupa, después del accidente del Exxon Valdez en Alaska en 1989, EEUU introdujo al año siguiente una legislación que ya quisiéramos en Europa.

La eventualidad de un accidente nunca puede ser excluida. Es preciso reconocer que la capacidad humana para reducir a cero los riesgos es una meta que nunca se alcanzará del todo. Ahora bien, el problema está en sí, por razones puramente crematísticas, utilizamos tecnologías obsoletas que aumentan en gran medida el riesgo. El problema está también en sí, por algún tipo de doctrinarismo, se dejan de adoptar las medidas preventivas adecuadas o se hurtan los medios materiales y humanos para hacer frente al riesgo cuando éste se hace realidad, de modo que las consecuencias del mismo son mucho más graves de lo “normal”. Ésos son los términos en los que se sitúa la discusión sobre el papel del Estado en este caso. ¿Estuvo o no a la altura de lo razonablemente esperable hoy en día? Después de lo visto y leído es obvio que estuvo muy lejos de eso. Más bien ofreció un recital de incompetencia, chapuzas y horripilante carencia de medios que parece más propio de un país tercermundista que de un país europeo.

No me refiero sólo al hecho de que las autoridades competentes fuesen particularmente torpes e irresponsables, que agravasen la indefensión al intentar ocultar la magnitud del problema o rondasen el delirio patriótico al poder “confirmar que se dirige a Gibraltar” –Aznar dixit- ni tampoco al hecho de que, en su falta de perspectiva y de sensibilidad, abandonasen sus responsabilidades para correr cacerías o humillasen a los afectados con sobres en la faldriquera. El problema tiene un calado mucho más profundo en la medida en que pone al descubierto la orientación de las políticas públicas en boga. La desastrosa gestión del accidente, que agravó enormemente sus consecuencias, deriva de un problema de incompetencia, pero de forma más profunda deriva de la existencia de un Estado arcaico, que no supo o no quiso prepararse para afrontar los nuevos riesgos que el propio progreso genera.

Efectivamente, con este caso “descubrimos” que la Administración está llena de burócratas pero carece de cuerpos técnicos especializados en la dimensión necesaria para evaluar y adoptar decisiones, con conocimientos fundados y apropiados a la complejidad de los problemas (como no existía en el caso de las vacas locas y en otros semejantes). Y eso es así porque se difundió la ideología de que la Administración debe contratar sus estudios de asistencia técnica a las consultoras privadas, reduciendo paso a paso la calificación técnica especializada interna a las diferentes administraciones. Lógicamente, eso se traduce en que, cuando se presenta un problema como el del Prestige, tengan que tomar las decisiones personas que ignoran lo que es una corriente marina, ¡con lo que la chapuza es inevitable!. También “descubrimos” que no existen medios técnicos para acometer las acciones urgentes de salvamento del barco (el Estado no tiene remolcadores y los que contrata a empresas privadas son ineficaces y además andan a lo suyo). No existen ni buques ni infraestructuras para la recuperación y trasvase del fuel (a pesar de tener una refinería de REPSOL en A Coruña, diariamente abastecida por buques como el Prestige, tampoco obligan a esa empresa a contar con esos medios). “Descubrimos” que no existen medios técnicos para frenar y absorber los vertidos; ni para la limpieza de arenales y rocas. Por no existir no existen ni siquiera sistemas de seguimiento e información por satélite, ni medios de información submarina, etc. En definitiva, descubrimos que el Estado no invirtió ni un patacón en prepararse para afrontar un accidente de este tipo, a pesar de ser el séptimo en tres

décadas. Igual que no regulará ni invertirá nada en el asunto de la vacas locas a pesar de todos los “avisos”.

El patético espectáculo de los bravos marineros enfrentándose al fuel en alta mar con pequeñas embarcaciones, palas y redes de pesca o improvisando “aparejos” para recoger el fuel, nos retrotrae a un nivel tecnológico prehistórico. Igualmente descorazonador resulta ver que 15.000 Tm de fuel tuvieron que ser retirados de los arenales utilizando las manos generosas de los voluntarios, las palas y los cubos como único instrumental técnico (¡y para eso no siempre disponible!). ¿Qué tiene que ver todo eso con el discurso de un país europeo en la era de la sociedad del conocimiento?. Lo cierto es que no hay inversión en I+D ni en buques especializados en las tareas mencionadas, ni en satélites ni en personal científico-técnico. Sufrimos un Estado que aún no se ha percatado de que las catástrofes ecológicas son una de las principales amenazas para las sociedades actuales (el paralelismo entre el caso del Prestige y el caso de las vacas locas es casi perfecto).

Es preciso decir que el nivel científico, tecnológico y profesional de la Administración Española ha vivido en estos dos meses una situación de bochorno como no se recuerda en Europa. En ese sentido, el neoliberalismo español suma sus efectos a las tradicionales carencias del sector público español, de escasa dimensión, pocos recursos y bajo nivel técnico y tecnológico. La fachendosa política de déficit cero de la derecha española nos devuelve a un Estado realmente arcaico, decimonónico y, en el caso de Galicia, literalmente tercermundista. Ciertamente los neoliberales europeos, salvo Berlusconi, no parecen tan temerarios para empeñarse en una carrera por laminar económicamente el Estado. Porque, entre otras cosas, saben que es más barato prevenir que remendar.

¿Servirán las clamorosas carencias en la dotación de capital público en forma de recursos e infraestructura anticontaminación para que se comprenda que, antes del déficit cero, están las necesidades básicas de la población, entre ellas la prevención de catástrofes evitables?. 15 meses después tenemos que constatar que se sigue produciendo esa misma situación de carencia. Seguimos sin contar con un Plan de Contingencias bien articulado y dotado de medios; seguimos sin puertos refugio para buques accidentados; seguimos sin remolcadores modernos y potentes; seguimos sin buques succionadores (skimmers) para la recogida de fuel; seguimos sin barreras de protección apropiadas; seguimos sin dotarnos de la infraestructura científico-técnico que se reclama... y lo que es peor: las autoridades responsables siguen sin reconocer ninguno de los múltiples errores cometidos, lo que induce a pensar que de producirse un nuevo accidente volveríamos a reproducir el mismo catastrófico comportamiento. A la vista de las declaraciones de los responsables gubernamentales (centrales y autonómicos) cabe pensar que no han aprendido nada.

¿Y el Estado? El Estado está sólo para las grandes causas: el orden público, Ceuta, Melilla y Perejil. Por eso hay grandes partidas presupuestarias para I+D militar y para la construcción de tres modernas fragatas F-100 para la Armada. ¡Nada puede resultar más patético que un Estado que aspira a ser una potencia militar y es incapaz de tener un barco para remolar un superpetrolero o apañar una tonelada de fuel!. En fin, paradojas que nos desbordan a los mortales, a los que no nos coge el Estado en la cabeza (¡o no tenemos toda la cabeza ocupada por el Estado!).

En el aspecto más inmediato, constatamos que el gobierno español distribuyó ayudas y anticipos por cese temporal de actividad de los marineros y mariscadores, en una operación político-publicitaria destinada a calmar el malestar extremo de los afectados y controlar su desafección política, derivada de la percepción de la alarmante incompetencia demostrada por las autoridades en la gestión del accidente del Prestige y de la subsiguiente sensación de abandono e insensibilidad.

Los problemas relativos a las indemnizaciones a los laboralmente afectados siguen abiertos por los muy discutibles métodos y criterios que está aplicando el Gobierno español en esta materia y, en particular, por el decreto de indemnizaciones. Una vez realizados los trabajos más urgentes de limpieza de la costa, y sin realizar aún una evaluación integral del impacto, el Gobierno español promulga un Real Decreto (20 de junio de 2003) que regula las indemnizaciones a los directamente afectados por los vertidos.

Este Real Decreto presenta multitud de deficiencias pero consideramos oportuno trasladar aquí tres aspectos que constituyen un atropello más de los afectados y que creemos que el Parlamento europeo debió conocer e instar a su reconsideración.

- el Estado fija una indemnización que representa una parte ínfima (alrededor del 25%) de los daños ya hoy conocidos y estimados.

- Impone a los perceptores de las indemnizaciones una cláusula de renuncia completa e universal a cualquier reclamación futura. De modo que obliga a aceptar como definitiva una indemnización que es parcial de los daños ya hoy conocidos y obliga a renunciar a cualquier indemnización por daños que aún hoy no son reconocidos o que pueden producirse en el futuro (supóngase por ejemplo que se produce una explosión del buque hundido y se derrama todo el fuel aún en él almacenado).

- Además, los criterios fijados para distribuir el monto total de la indemnización no toma en consideración las diferencias en el volumen de producción de cada afectado ni las diferencias de productividad de las diferentes zonas.

Da la impresión de que lo suyo es “administrar la caridad”, en la mejor tradición de la derecha, controlar a los afectados con el manejo impúdico tanto de las ayudas públicas como, a poder ser, también de las ofrecidas por los particulares. Para ese fin crearon raudos la “Fundación Arao”, dirigida exclusivamente por dirigentes institucionales del PP, sin ninguna presencia en la sociedad civil, de los directamente afectados o de instituciones encabezadas por miembros de los partidos de la oposición. Mostrar ese afán tan sospechosamente partisano en la gestión de las generosas donaciones de los particulares no puede más que sembrar dudas sobre las verdaderas intenciones e inducir al retraimiento a los potenciales donantes.

CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS PARA UNA REFORMA

Creo que el transporte marítimo es una alternativa más ecológica y sustentable que otras modalidades de transporte terrestre pero a condición de que se regule bien y se invierta en él de modo que se garantice un nivel exigente de calidad técnica de los buques y de todas las infraestructuras vinculadas.

En todo caso, las reformas y las acciones a nivel europeo deben partir de un diagnóstico integrado de las múltiples caras del problema para evitar que los avances parciales en un aspecto sean conculcados o desactivados por otras vías. Poco importa que los países

Europeos o más avanzados promuevan una legislación más exigente para aplicar en su ámbito pero que al mismo tiempo esos mismos países permitan e incluso favorezcan que sus armadores matriculen sus buques en pabellones de conveniencia o en paraísos fiscales a través de los que poder burlar parte más fácilmente esa legislación (en muchos casos, simplemente porque esos países no disponen de medios para garantizar el cumplimiento y el respeto de los convenios firmados).

Resulta también insatisfactorio que se avance en la reglamentación de las penalizaciones por vertidos e incluso en las condiciones para la recuperación ambiental si, al mismo tiempo, no se procede a una reforma estructural del sector del transporte marítimo y de los negocios asociados, que introduzca un sistema claro de incentivos que modifique el comportamiento de los agentes implicados en la dirección de internalizar con mayor fuerza las externalidades derivadas de su actividad, particularmente la internalización de la totalidad de los costes ambientales y sociales que provocan los transportes de mercancías nocivas y peligrosas (tanto a causa de accidentes como a causa de su actividad ordinaria).

La edad de los buques es un factor de riesgo extraordinario. Por esa razón, las medidas legislativas tienen que imponer, además de unas rigurosas revisiones anuales, un límite de vida para los buques, que podría ir asociada a la peligrosidad de las mercancías transportadas. Creemos que debería fijarse un límite máximo en los 15 años para el caso de los buques que transportan mercancías de elevados índices de peligrosidad (fuel, petróleo, productos radiactivos, químicos peligrosos, etc). A partir de ahí deberían establecerse las condiciones para su desguace o bien para su reutilización para el transporte de otro tipo de mercancías no peligrosas.

Esto además de reducir los riesgos de accidente reduciría también los incentivos hoy existentes para el transporte de mercancías excesivamente peligrosas. Transporte que en muchos casos es perfectamente superfluo y que no se realizaría si tuviese que soportar unos costes de transporte normales. Cabe pensar que la ínfima calidad del fuel transportado por el Prestige no se pondría en circulación desde Lituania a Singapur si no fuese por ser realizado por un buque ruinoso de coste extremadamente bajo, plenamente sobre-amortizado en términos económicos y con una tripulación absolutamente precaria.

Creemos que urge un cambio radical en todo el sistema de control, clasificación e inspección con la finalidad de devolver fiabilidad al sistema e incrementar la seguridad. Creemos que la mejor forma es que esa función deje de realizarse con criterios mercantiles y pase a ejercerse con carácter público, sin descuidar la persecución de las “mafias” y redes de intereses que se puedan configurar.

El principio clave debe ser el de la responsabilización directa a los propietarios y armadores del buque por la integridad de los daños ocasionados, para evitar el comportamiento oportunista y de “free rider” que aprovechando el amparo del Fondo Sectorial –como el FIDAC- adopta comportamientos temerarios.

Con el objeto de facilitar y agilizar la reclamación de responsabilidades penales creemos que la Unión Europea debería introducir criterios semejantes a los de la *Oil Pollution Act*, obligando a la empresa propietaria o armadora del buque que pretenda acceder a las aguas o a los puertos comunitarios a nombrar un representante responsable en alguno de los países de la Unión así como a constituir un depósito de garantía en la cuantía y

condiciones que se determinen (con criterios proporcionados al volumen y a las características de la carga) para afrontar la indemnización por la integridad de los daños y gastos que pudiesen ocasionar los vertidos de hidrocarburos u otros productos tóxicos o peligrosos. Las empresas que dispongan de más de un buque tan sólo deberían constituir un único depósito que cubra al buque de potencial dañino superior.

Consideramos que este tipo de obligaciones aumenta la transparencia y la responsabilidad directa de las empresas pero además tiene un efecto complementario muy positivo en la medida en que reduce los incentivos para la estrategia evasiva de “un buque-una compañía” (*one company slip*).

Sin embargo, creemos que resulta necesario un Fondo de Garantía para situaciones extraordinarias, constituido por las aportaciones de los diferentes actores que intervienen en el transporte marítimo (propietarios de los buques, armadores, compañías petroleras, quimiqueras, etc.).

Los criterios de determinación de los daños causados por vertidos aplicados actualmente por el FIDAC y por la Unión Europea son claramente insuficientes y desfasados. El FIDAC debe ser profundamente reformado. Proponemos que se introduzcan los criterios establecidos en 1990 en la *Oil Pollution Act* estadounidense. Resulta incomprensible que la Unión Europea hubiese excluido el tráfico de hidrocarburos y sus vertidos de la “Directiva sobre responsabilidad ambiental”, de 2002, donde sí se incorporan criterios más amplios de valoración. En esa línea, la Unión Europea debería regular una evaluación integral de los daños que incluya una valoración de los daños y perjuicios presentes y futuros producidos en recursos naturales y ambientales, su uso y disfrute, además de los daños sobre las cosas, las actividades económicas privadas y públicas y todos los gastos de limpieza, reparación y recuperación, etc. No sólo provocados por hidrocarburos sino por todo tipo de vertido contaminante.

Más allá de las indemnizaciones en caso de vertidos –accidentales y no accidentales– que deben cubrir la totalidad de los daños al ambiente, a las personas, a las cosas y a la actividad económica privada y pública, consideramos necesario la constitución de un *Fondo de Compensación* por los daños derivados de un tráfico de mercancías intenso y regular que genera contaminación y además obliga a esas comunidades ribereñas a soportar las infraestructuras y medios técnicos y humanos para hacer frente a las emergencias y contingencias que, además, cuando se producen, alteran la normal actividad y aprovechamiento de los recursos.

Ese fondo debería ser financiado por las empresas de transporte marítimo internacional que utilizan un determinado corredor como puede ser el de Fisterra en Galicia, Bretaña, Báltico o Canal de la Mancha... Habría que estudiar la forma concreta de establecer la contribución pero como fórmula tentativa proponemos la figura del peaje, modulada en función del tonelaje y, sobre todo, de la peligrosidad y potencial contaminante de la carga. Esta tasa tendría como finalidad resarcir a las comunidades afectadas por volúmenes de tráfico especialmente intensos y contaminantes y, al mismo tiempo, obligaría a las empresas a internalizar como coste una parte de su impacto ambiental y de riesgo social, reduciendo los incentivos para transportar mercancías peligrosas y contaminantes (como ocurre con los peajes introducidos en ciertas autopistas europeas).

CODA

Una última reflexión para terminar. La impresionante movilización de voluntarios para acudir a la limpieza de los arenales y rocas de nuestra costa responde en buena medida al sentimiento de solidaridad despertada por la sensación de extrema incompetencia y abandono por parte de los Gobiernos central y autonómico. Paradójicamente, algunos osados del pensamiento único pretende darle la vuelta a la realidad y presentar la magnífica marea humana de la sociedad civil (marineros, voluntarios...) como la corroboración de las virtudes del eslogan social-liberal de “más sociedad, menos Estado”. Pues bien, más allá de la torcida lectura de la realidad y de los sentimientos, hay que recordarles que, así como los voluntarios no pueden ser más que ilusionados “apagafuegos” del daño causado, en cambio el Estado es el que tiene en sus manos la búsqueda de las auténticas soluciones. Sólo los Estados pueden imponer una reforma de las reglas de juego, sólo el Estado puede garantizar la inversión en investigación en la cuantía y dirección adecuada, sólo el Estado tiene capacidad para dotarse de medios técnicos adecuados. A menos que para la próxima vez les pidamos a los voluntarios que vengan cada uno con su remolcador y su barco succionador.

En fin, el caso Prestige muestra con cruel dramatismo las consecuencias de una lógica económica perversa que se nos vende como la culminación de la civilización, plasmada en toda su radicalidad en el transporte marítimo y el negocio petrolero. Dicho eso, sólo cabe esperar que la ciudadanía de las sociedades democráticas acabe exigiendo medidas que realmente preserven el bien común frente a los intereses egoístas e irresponsables de ciertas élites, por muy poderosas que éstas sean. Sería realmente descorazonador que el proyecto de la Europa Unida quedase reducido e hipotecado a una miserable plutocracia. Tenemos ahí una batalla ineludible pero que no será fácil. Una batalla que es global pero también local. ¡Voluntarios, manos a la obra!