

## **PRESTIGE: NA PERCURA DUNHA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN**

**BALLESTEROS, Marta A.**

**MAHOU, Xosé**

*Grupo de Políticas Pesqueiras*

*Dpto. de Ciencias Políticas e da Administración*

**UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA**

*“Afortunadamente, la rápida intervención de las autoridades españolas alejando el barco de las costas ha permitido que no temamos una catástrofe ecológica ni grandes problemas para los recursos pesqueros”*

A marea negra causada polo afundimento do Prestige non é un problema, senón o síntoma dun problema máis grave e profundo que se ven manifestando de xeito recorrente nas últimas décadas. Esta afirmación non implica minimizar as consecuencias da catástrofe nas súas dimensións ecolóxica, económica e social. Antes ben, trátase de analizar a realidade máis aló da mera coxuntura procurando solucións eficientes con proxección de futuro.

Hoxe en día a meirande parte dos proxectos de investigación vencellados ó desastre do Prestige afondan unicamente nas consecuencias e efectos da marea negra. Sen dubidar da relevancia dos seus resultados, dende a Ciencia Política consideramos imprescindible o estudo dun factor clave: as causas que provocaron a situación actual. Neste senso, o marco de análise de políticas públicas proporciona as ferramentas necesarias para afondar nos compoñentes básicos do problema.

A análise de políticas públicas percura comprender que cousas deciden e fan os gobernos e con que recursos, por que o fan e en vantaxe de quen o fan, así como cales son as consecuencias das súas decisións. En definitiva, interesanos saber quen decide que cousas e de que xeito. Como política pública pode considerarse unha decisión de goberno, unha norma ou conxunto de normas sobre determinada problemática, o conxunto de programas ou

obxectivos que ten o goberno nunha determinada área ou a serie de accións ou operacións que conducen a un problema e o intento de resolvelo (Subirats, 1994). As diferentes ópticas de análise permitirían examinar as consecuencias das políticas xa existentes, explorar as consecuencias de novas políticas, ou ben axudar a establecer os contidos das mesmas. Centrándonos na situación provocada polo afundimento do Prestige, asumimos unha análise de prospectiva consistente en “aproveitar toda a información acumulada sobre o problema para transformalo en información sobre alternativas de acción posibles” (Subirats, 1994: 67). Neste senso, a premisa inicial da análise é a definición do problema.

Polo tanto, ¿cal é o problema do Prestige?. Dende diversas fontes tanto políticas como científicas tense definido o problema do Prestige como unha catástrofe inevitable, ou ben como un problema derivado da escasa seguridade marítima no transporte de sustancias potencialmente contaminantes, ou ben á marea negra e ás súas repercusións. En tanto en canto a definición do problema vencéllase directamente coas solucións propostas para resolvelo, unha definición errónea dun problema entraña máis riscos ca a aplicación de malas solucións a problemas ben plantexados (Dunn, 1981). Non podemos esquecer que os problemas non están “aí fóra”, non existen problemas “obxectivos”, “perfectamente delimitados” ou “evidentes”. Pola contra, os analistas e os responsables públicos deben “construír”, “estructurar” a súa propia definición do problema a resolver. No fondo desta idea subxace un feito indiscutible, a realidade revélasenos poliédrica e interpendente, isto é, todo fenómeno que observamos, ou todo problema que aparentemente percibimos, amosa diferentes caras que gardan numerosas interrelacións.

Ata o de agora, dende a administración pública, os medios de comunicación ou a comunidade científica o desastre do Prestige foi definido en función das consecuencias do seu afondamento. Deste xeito, seguindo un razonamento liñal de causa-efecto, o accidente do petroleiro orixinou o problema da marea negra derivando en tres importantes consecuencias: biolóxico-ambiental, económica e social.

O problema do Prestige, seguindo este argumento, é un problema basicamente de perda de recursos mariños, desastre ambiental, redución de postos de traballo, desabastecemento e perda de mercados e inactividade económica. Agora ben, se queremos atopar a raíz exacta do problema temos que ir máis aló das evidencias e buscar novas conexións.

A marea negra provocada polo Prestige non é o problema ó que se teñen que enfrontar as diferentes administracións. Non cabe dúbida de que o verquido chegou as costas galegas perxudicando fauna e flora mariña, afectando actividades económicas estratéxicas e mermando a calidade de vida das comuni-

dades pesqueiras. Neste contexto de feitos consumados, unicamente couberon accións puntuais e reactivas por parte da administración -sempre necesarias- como a limpeza da costa, a recuperación dos recursos e a implementación de medidas e axudas fundamentalmente ó sector pesqueiro. Pero, nin a marea negra é o problema, nin a limpeza da costa e moito menos a subsidiarización do sector pesqueiro son as solucións.

Consideramos que a definición do problema debe situarse nunha perspectiva de conxunto, atendendo ás causas, consecuencias e indicios da situación indesexable e, sobre todo, introducindo alternativas de solución reais. Dende esta perspectiva, o problema desencadenado co afundimento do Prestige non é tanto a marea negra como a carencia dunha política pública de actuación en desastres ecolóxicos. A situación actual evidencia -por expresalo gráficamente- que declarouse un incendio e non tiñamos nen previsto un corpo de bombeiros que reaccionase ó sinal de alarma. Máis concretamente, a inexistencia dunha política que previra posibles accións ante a marea negra e coordinara as axencias de diferentes niveis administrativos levou a que a toma de decisión fora totalmente reactiva e sobre unha escasa base técnica.

Agora ben, existindo como existe un marco institucional suficientemente amplo, a solución non pasa por crear novos organismos ou multiplicar áreas de decisión senón aproveitar de xeito óptimo os existentes baixo o marco dunha política interinstitucional que prevea situacións catastróficas e implemente accións coordinadas baixo un protocolo claro.

A pertinencia da posta en marcha desta política de prevención basease en dous aspectos fundamentais. Por unha banda, o afundimento do Prestige nin foi o primeiro nin desgraciadamente será a último que afecte ás costas galegas. Se acodimos ás estatísticas de accidentes de petroleiros nos últimos 25 anos, dos 17 ocorridos en Europa (continente que sufriu o maior número de sinistros), 5 ( Polycommander, 1970; Urquiola, 1975; Andros Patria, 1979; Mar Exeo, 1992 e Prestige, 2002) tiveron lugar preto das costas galegas, o maior número de mareas negras sufridas nunha mesma zona, ó que podemos engadir dous verquidos tóxicos (Erkowitz, 1973 e Casón, 1987).

Nembargantes, existe unha razón de maior peso: o carácter estratéxico do sector pesqueiro na nosa comunidade autónoma. De feito, Galicia é a rexión que máis depende da pesca en Europa. A importancia da pesca en Galicia reflíctese en datos concretos. A poboación galega ocupada directa ou indirectamente no sector pesqueiro é de 120.000 persoas, o que supón o 12,2% do total de empregos existentes no país. Esta proporción aumenta en determinadas zonas costeiras como Fisterra, Ribeira ou Cariño onde o 47,2%, 39,9% e 36,9% respectivamente viven do mar. Por outra banda, dende o punto de vista económico, o subsectores extractivo e transformador xeran en torno ós

2.190 millóns de euros, o que representa aproximadamente o 8% do Producto Interior Bruto de Galicia.

Ademais de transcendencia económica e social, a pesca en Galicia ten un importante compoñente cultural. A costa galega desenvolveu no seu devir histórico unha extraordinaria cultura marítima manifestada en multitude de tradicións e expresións populares así como nun especial know-how e sabedoría en torno ó mundo do mar.

A pesar da proximidade do corredor do Atlántico e da transcendencia económica da pesca en Galicia as diferentes administracións no foron quen de deseñar e implementar nos últimos anos unha política de prevención que activara, ante unha catástrofe destas características, todos os recursos materiais e humanos posibles baixo un mando coordinado. Pola contra, a resposta inicial amosou unha total falta de planificación e un inexplicable déficit de medios.

A relevancia da definición do problema, tal e como recollemos con anterioridade,ponse de manifesto nas medidas presentadas polas distintas administracións públicas. A valoración do conxunto das mesmas evidencia a falta de perspectiva futura e o escaso coñecemento do problema real. Son ante todo medidas “parche”, ou medidas “de faxada” que non atacan directamente o problema.

A análise destas medidas contribuirá a reforzar os nosos argumentos. O groxo das mesmas podémolas dividir en tres tipos: i) medidas de resposta ante a marea negra; ii) medidas estruturais; e iii) medidas orientadas a mellorar a seguridade marítima.

En primeiro lugar, as medidas de resposta ante a marea negra son aquelas destinaadas a paliar o desastre económico, social e medioambiental provocado pola marea negra. Concretamente, xiran en torno á limpeza de praias, pagamento de indemnizacións, recuperación medioambiental da costa a través da Fundación Arao, incentivación á contracción de mariñeiros en paro e apertura consensuada da veda.

Malia estas medidas gardan certa relación co obxectivo de paliar os efectos da marea negra, o conxunto das mesmas no encara o problema de fondo: a falta dunha política proactiva de prevención. Así as medidas estruturais presentan como solución á marea negra propostas de actuación que non teñen relación algunha coa prevención de futuras mareas negras senón coas grandes deficiencias estruturais que arrastra Galicia dende fai décadas. Isto é, ante o desastre económico, social e medioambiental da costa galega e a falta dunha política de prevención a resposta da administración do Estado é, incomprendiblemente, a construción de polígonos industriais, do tren de alta

velocidade e de autovías, así como a posta en marcha de programas de apoio ó turismo e mellora de Internet no rural.

Pola súa banda, o paquete de medidas orientadas a mellorar a seguridade marítima tampouco recoñece como prioritario a posta en marcha dunha política de prevención. Unicamente presenta alternativas de solución parciais e de difícil consecución como o afastamento do corredor de Fisterra entre as 33 e 44 millas da costa ou a prohibición da entrada en augas españolas de buques monocasco que transporten mercadorias perigosas. A primeira medida excede as competencias do Ministerio de Fomento e supón por en marcha un longo e complexo proceso de negociación dentro da Organización Marítima Internacional. A obrigatoriedade do dobre casco nos buques aínda que foi aprobada pola Unión Europea e está en vigor en España demostrou a súa complicada implementación. De feito, o veto ós petroleiros monocasco causará importantes problemas de abastecimento xa que só 181 dos 4.300 buques tanque de menos de 5.000 toneladas teñen dobre casco e non existe ningunha fórmula que permita de xeito inmediato a substitución dos barcos monocasco por outros de dobre casco.

Outras medidas neste terreo son a compra de catro novos remolcadores anticontaminación antes de 2005, a construción do porto exterior de A Coruña en 2013 e a aplicación do chamado “paquete Erika I” polo cal aumentáanse as inspeccións e espállase a responsabilidade ilimitada por contaminación.

A conclusión directa é que estas medidas non van impedir un futuro accidente nen mellorarán a resposta da administración ante un novo desastre. A maiores, e dado o amplo espazo temporal que precisan para a súa execución -pensemos que a maioría das medidas estruturais aínda están en estudio e as máis eficaces orientadas a mellorar a seguridade marítima dependen de negociacións internacionais- é probable que non sexan implementadas antes de que aconteza outra marea negra.

O resultado da aplicación exclusiva destas medidas é que continuará a decordenación, falta de coñecemento técnico, e os elevados custos dunha actuación reactiva e improvisada. En definitiva, e retomando o simil anterior, sería como se cada vez que houberse un incendio creasemos un “gabinete de crise”.

Dende a Ciencia Política propomos a elaboración, deseño e implementación dunha política de prevención. Con elo pretendemos non só dar resposta a unha situación complexa, senón tamén complementar as propostas procedentes doutras disciplinas tales como a Bioloxía, a Economía ou o Dereito. Semella evidente que a única vía de solución a este e a futuros desastres medioambientais é o estudio interdisciplinar e a busca conxunta de

solucións. Coidamos, ademais, que a definición do problema xordido no seo do noso marco de análise proporciona un interesante punto de partida onde encaixar diferentes aportacións científicas.

Retomando a definición do problema, situamos a causa principal do desastre na inexistencia dunha política proactiva, é dicir, a única resposta da administración ante o afondamento do Prestige foi a reacción. Non se seguiu en ningún momento un procedemento claro e definido previamente. O resultado foi a descoordinación administrativa, a implementación de medidas tipo “parche” e a constatación dun total descoñecemento técnico. Nembargantes a consecuencia principal derivada da inexistencia dunha política de prevención foi a falta de resposta administrativa eficiente ante a marea negra que se manifestou no espallamento da marea a toda a costa galega, na falta de medios materiais e humanos, na dependencia tecnolóxica e científica do exterior, na confrontación aberta entre sector e administración, o alto custo económico, e sobre todo, nas consecuencia económico-sociais sobre o sector pesqueiro.

Como alternativa de solución a este escenario presentamos un primeiro borrador dunha política de prevención que requerirá ser desenvolvido e perfilado. O principal obxectivo é elaborar un programa que poida anticiparse a unha catástrofe destas características pondo en funcionamento nun breve espacio de tempo os efectivos materiais e humanos precisos baixo un protocolo claro de actuación.

Tal e como subliñamos anteriormente, a posta en marcha desta política non precisa crear novos organismos nen aumentar descomunalmente partidas orzamentais. Existen áreas de decisión tanto a escala estatal, autonómica como local con competencias e recursos suficientes que poden asumir a implementación dunha política destas características. Cómpre somentes unha potente coordinación interadministrativa que incentive fluxos de información e a centralización das tarefas nunha única unidade.

Esta unidade -que debería estar radicada en Galicia dado a elevada densidade de tráfico marítimo de alto risco que soporta as nosas costas- establecería as liñas mestras de actuación e coordinaría as diferentes intervencións a través do traballo conxunto de tres equipos:

Xestor-técnico: encargado fundamentalmente das tarefas administrativas asumiría o papel principal de coordinación.

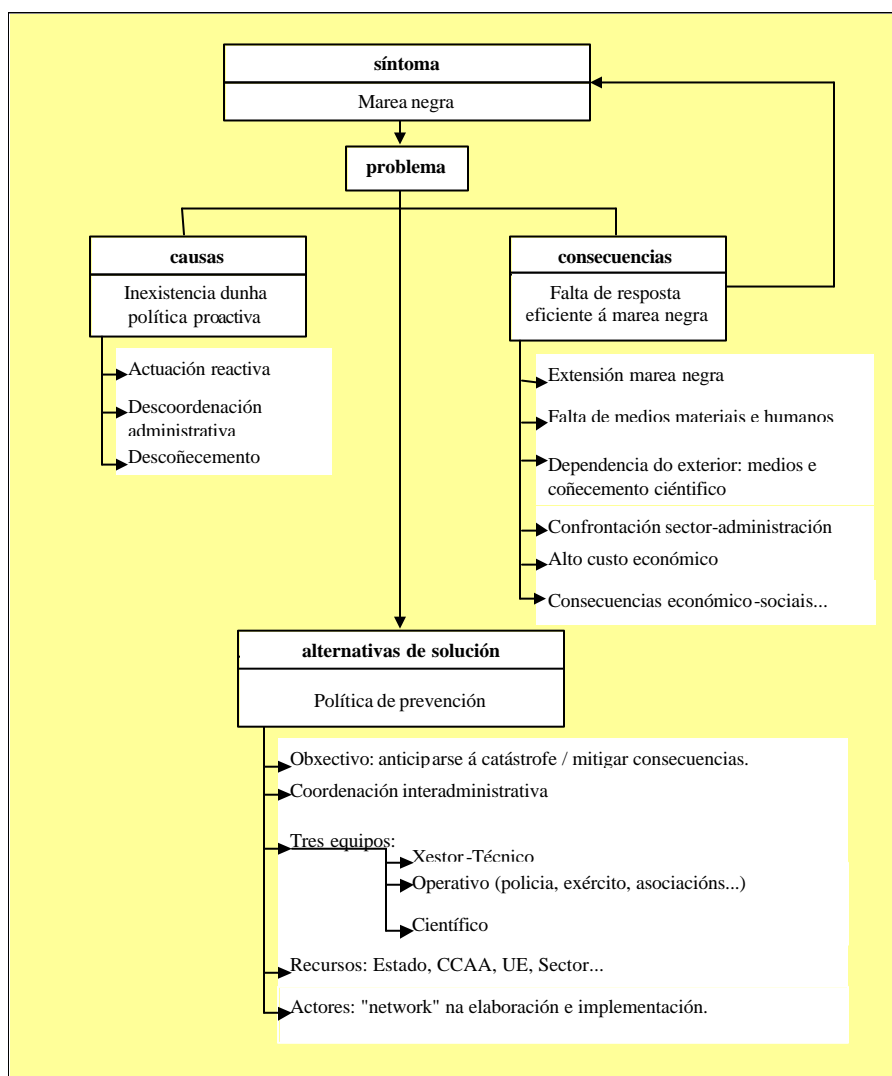
Operativo: formado por efectivos da policía, exército, asociacións de voluntarios e outras organizacións, encargárase de actuar sobre a marea negra perfectamente equipados e con coñecementos técnicos suficientes.

Científico: entramado de especialistas procedentes de diferentes disciplinas que asesoren conxuntamente e baixo criterios comúns sobre as distintas facetas que implica un desastre ecolóxico desta índole.

Dado a concurrencia de diferentes niveis administrativos, o custo da posta en funcionamento desta política correría a cargo do Estado, das Comunidades Autónomas, e da Unión Europea. De igual xeito, procurariase implicar ó sector pesqueiro como principal beneficiario. Este punto está vencellado máis alo dos custos coa necesidade de participación. É dicir, na elaboración dunha política pública compre a participación activa dunha rede tupida de actores que aporte a súa perspectiva e se implique na implementación da mesma.

O seguinte gráfico supón un paso inicial na percura dunha política pública de prevención, defindo o problema en clave de alternativas de solución.

A elaboración dunha política pública de prevención ante desastres ecolóxicos aporta numerosas vantaxes, pero a modo de conclusión preferiríamos salientar dúas. Por unha banda, esta política permitiría anticipar, previr, e no seu caso mitigar os efectos perniciosos destes desastres. As demandas dun plan de contixencia, dun protocolo ou programa de actuación verquidas dende diferentes ámbitos constatan a importancia de dotarnos dun marco operativo de resposta. Por outra, a existencia desta política eludiría o risco de que as medidas adoptadas fosen meramente “coxunturais”. Un risco evidente se atendemos a que as medidas aprobadas tras o accidente do Erika polo goberno francés caeron no olvido. Ou aínda máis grave, se consideramos que moitas das cuestións e propostas que se están a debater a raíz do afundimento do Prestige foron discutidas no seu día cando se produciron os accidentes doutros petroleiros fronte ás costas galegas.



*Fonte: elaboración propia*