

Anexo I

A UNIÓN EUROPEA E AS MAREAS NEGRAS: ¿CÁNTO DEBE PAGAR O QUE CONTAMINA?

1. O acontecido

A Costa da Morte fixo de novo honor ao seu nome. Pero esta vez a morte lanzou o seu manto negro e, axudada polos ventos, conseguiu sumir nas tebras a arisca e impredecíbel costa atlántica da península ibérica.

Na tarde do 13 de novembro do 2002, un dos 1.400 petroleiros que anualmente navegan fronte as costas de Galicia, con nome especialmente burlesco - Prestige - sofre unha vía de auga a 30 millas ao oeste de Fisterra. O buque monocasco de 25 anos de idade transportaba 77.000 toneladas de fuel pesado dende Lituania e con destino indeterminado. Abandeirado en Bahamas, o seu armador era grego e o fletador anglo-suízo.

Obviando calquera reflexión sobre os motivos, a partir dese momento os únicos feitos obxectivos son o remolcado do buque durante os días 14 e 15 seguindo unha traxectoria noroeste, e posteriormente ao sudoeste ate que o barco se parte en dous e afunde, a 140 millas ao oeste das illas Cíes. Ate este momento, estimacións oficiais indican que o petroleiro vertera máis de 30.000 toneladas de fuel.

A fin de semana do 16 e 17, antes do afundimento, a Costa da Morte sofre a primeira marea negra, que afecta aproximadamente a 200 km de costa, entre Fisterra e A Coruña. Á continuación e, de forma incesante, a marea negra continúa golpeando diferentes puntos da costa galega. Sen esquecerse nunca da Costa da Morte, a marea expándese cara o sur, alcanzando o Parque Natural de Corrubedo e as Rías Baixas, resultando especialmente danado o Parque Nacional das Illas Atlánticas que funciona como muralla protectora das rías de Arousa, Pontevedra e Vigo. Nas semanas posteriores a chegada de fuel continua, e o cambio na dirección dos ventos dominantes fai que o chapapote alcance a costa cantábrica e incluso a da breña francesa. Ademais, desde os tanques do barco afundido, a 3.600 metros de profundidade, continúan aflorando manchas de fuel que manteñen a ameaza mesmo varios meses despois do inicio da catástrofe.

Este relato é consecuencia terríbel e visíbel do feito de que o setenta por cento do tráfico de hidrocarburos que viaxa cara o centro e norte de Europa ten como paso obrigado o corredor de Fisterra (COM 2000). A lei de probabilidades é inexorábel e debuxa o destino da costa galega: coa marea negra derivada do Prestige, o noso litoral ten recibido máis do dez por cento dos vertidos marítimos de petróleo do mundo.

En consecuencia, tanto pola ubicación xeográfica das áreas implicadas, como polo alcance transfronteirizo dos efectos estamos ante un problema de alcance europeo e, polo tanto, centrarémonos a continuación en describir a visión económica dos efectos e cómo estes son incorporados dentro do marco lexislativo europeo actual e futuro.

2. A visión económica dos efectos

Os efectos económicos dunha marea negra trascenden o evidente. En concreto, a economía ambiental considera como perdas todas as diminucións de benestar deri-

vadas do vertido. Isto, que á primeira vista semella razoábel, leva aparellada unha visión máis ampla ca que se admite nos procesos de indemnizacións e no marco institucional vixente.

En primeiro lugar, as labores de limpeza e restauración das áreas alcanzadas polo fuel teñen uns custos claros e inmediatos, habitualmente asumidos polos gobernos con cargo aos orzamentos públicos. En segundo lugar, os colectivos que sufren as consecuencias máis evidentes son os que viven directamente do recurso, é dicir, os sectores da pesca, marisqueo, acuicultura e turismo (incluídos os sectores de hostelería e restauración). Ademais existen efectos indirectos para aqueles sectores que dependen dos anteriores ou da imaxe de marca do recurso. Aquí englobábase a transformación, o transporte, a distribución, a construción naval, etc. E finalmente, temos a perda de beneficios non intercambiados nos mercados, como son os beneficios recreativos e paisaxísticos para a poboación así como os valores culturais e naturais que proporciona o patrimonio natural.

De entre os efectos descritos podemos distinguir aqueles que son facilmente xustificábeis e, como veremos, indemnizábeis no rexime actual. Estes son os derivados da limpeza e do cese da extracción e, consecuentemente, de ingresos para os colectivos directamente afectados (sector extractivo e turístico). No caso do Erika, no ano 1999, estes danos ascenderon a 840 millóns de euros, cun sector pesqueiro e marisqueiro non comparábel ao galego. No caso do Exxon Valdez, dez anos antes, só o custo das labores de limpeza ascendeu a 2.100 millóns de euros. No caso do Prestige, o goberno estima que só os gastos en labores de limpeza - ata o momento - alcanzan os 1000 millóns de euros.

A continuación existen danos que son cuantificábeis pero actualmente non indemnizábeis no marco legislativo europeo. Estes danos son consecuencia do efecto expansivo da paralización do sector extractivo nos sectores da transformación, transporte e comercialización, pero tamén os relativos ao patrimonio natural danado. Este patrimonio natural, especialmente rico en biodiversidade e ecosistemas no caso galego, proporciona valores de uso, como é o caso do disfrute da paisaxe e das actividades recreativas en áreas naturais, que ou ben se deixan de realizar ou ben se manteñen cun nivel menor de disfrute. Pero tamén existen valores de tipo cultural ou ecolóxico, non relacionados co uso activo das áreas naturais danadas senón co valor que teñen como patrimonio de todos, como ben público. O mantemento do litoral e da súa riqueza paisaxística e biolóxica é patrimonio de todos, e como tal, todos saímos perxudicados cando este se ve ameazado.

A avaliación de danos derivada do Exxon Valdez, realizada a comezos dos anos 90 nos Estados Unidos, foi pioneira na incorporación da perda de valores colectivos ás cifras de danos derivadas do accidente. Así, tan só con base nesta tipoloxía de danos, a petroleira Exxon aceptou pagar 1.000 millóns de euros, que foron investidos no financiamento de estudos de avaliación e programas de restauración - tanto estatais como locais - destinados a devolver os ecosistemas danados a un estado o máis semellante posíbel ao que amosaban antes do accidente. E isto foi necesario para un vertido de petróleo, menos contaminante que o fuel pesado, e de menos da metade de toneladas que no caso do Prestige.

A filosofía que fundamenta a protección dos beneficios públicos do patrimonio natural parte da idea de que os gobernos dos países membros afectados e as institucións europeas deben funcionar como defensoras e protectoras dos bens colectivos. Estes bens, por ese carácter público que os caracteriza, configuran unha tipoloxía de



recursos con valor social pero sen prezo de mercado, o que implica que as perdas dos mesmos non son xustificábeis como o serían os recursos que se intercambian nos mercados. Por tanto, é necesario estimar o seu valor mediante outro tipo de metodoloxías, e que as institucións públicas actúen como responsábeis ou administradoras -non propietarias- dun patrimonio que foi legado ás xeracións actuais e que debe ser legado, nas mellores condicións de conservación posíbeis, ás xeracións futuras.

O precedente está sentado. Só resta que estes valores adquiran o suficiente peso na conciencia colectiva para ser considerados e incorporados nas lexislacións nas que se enmarcan as indemnizacións por danos derivados da contaminación. Nembargantes, e como veremos á continuación, esta situación desexábel dista moito da realidade institucional do noso contorno máis cercano: o relacionado coa responsabilidade ambiental no marco da Unión Europea.

3. O marco institucional actual na Unión Europea

A pesar da amplitude dos danos, o marco institucional vixente da Unión Europea é anacronicamente limitado. Normalmente o armador limita a súa responsabilidade no contrato de seguro en función do arqueo do buque utilizado para realizar o transporte. Así, actualmente o límite máximo á responsabilidade está en 180 millóns de Euros, pero isto considerando conxuntamente os importes establecidos pola aseguradora do barco e o FIDAC, ou Fondo Internacional de Indemnizacións de Danos Debidos á Contaminación por Hidrocarburos . Este fondo foi creado en 1992 por 74 estados, ao abeiro da OMI (Organización Marítima Internacional), e está dotado con contribucións das empresas receptoras de hidrocarburos, normalmente petroleiras. O seu obxectivo é complementar as cuantías abonadas polo asegurador do buque, en caso de que estas fosen insuficientes para cubrir os danos causados .

As partidas indemnizábeis, tanto pola aseguradora coma polo FIDAC, previa xustificación mediante facturas ou estados de contas, son os custos derivados das labores de limpeza e as perdas en actividades extractivas e turísticas (FIDAC, 2002). Ten sentido, neste punto, lembrar que tan só o custo derivado das labores de limpeza, estimado polo goberno español ata o momento, ascende a 1000 millóns de euros.

Ante o anterior, queda claro que a responsabilidade en Europa para os vertidos de petróleo derivados do transporte marítimo non só é limitada senón que tamén é difusa. A intervención do fondo implica realmente que é o sector petroleiro no seu conxunto o que se fai cargo dos danos dos vertidos, diluíndo a responsabilidade de forma que a parte alicuota da indemnización que paga o verdadeiro responsábel é ridícula en comparación cos danos ocasionados. Para exemplo, os pagos efectuados polo FIDAC como indemnizacións ante 120 sinistros nos que ten intervido estimámanse en aproximadamente 630 millóns de euros (FIDAC, 2002)

Como estratexia contraposta, a raíz do accidente no 1989 do petroleiro Exxon Valdez nas costas de Alaska, en 1990 os Estados Unidos aprobaron a Oil Pollution Act (OPA). Esta lexislación incide nos principios de responsabilidade clara e ilimitada pois establece que non existe límite á responsabilidade en caso de accidente, os armadores deben proveer unha garantía de 1.000 millóns de euros e, ademais, nomear un representante no seu territorio a quen esixir responsabilidades civís en caso de accidente. Como indicador de que o que contamina debe pagar e moito, como o instrumento máis efectivo de prevención, nas costas de Estados Unidos non houbo máis derrames de petróleo desta magnitude. É no momento de contratar unha

poliza de seguro ilimitado para navegar polas súas augas cando o armador terá que demostrar que o seu barco, as súas revisións, a súa tripulación, a súa carga, a súa ruta, etc., van cumprir as máximas - non as mínimas - medidas de seguridade. Do contrario, o custo da poliza de seguro sería moi elevado.

4. O futuro

A Unión Europea, xa dende o accidente do ERIKA nas costas de Francia no ano 1999, comenzou a elaborar novos paquetes de normativas para mellorar a seguridade marítima no corredor atlántico europeo. Deste esforzo xurdiron as medidas ERIKA I e ERIKA II. O paquete ERIKA I foi aprobado pola UE en decembro de 2001, e debe ser trasposto ao regulamento interno dos estados membros en xuño do 2003 como máximo. Esta nova lexislación contempla o incremento de inspeccións aos buques, novos requisitos para a autorización de sociedades de clasificación, e a esixencia do dobre casco aos buques petroleiros a partir do ano 2015. Nembargantes, non establece medidas para clarificar e incrementar a responsabilidade do contaminador.

Esta última cuestión abórdase no paquete de medidas ERIKA II. Nel contéplase a creación da Axencia de Seguridade Marítima, e a entrada en vigor de novos sistemas automáticos de control do tráfico marítimo. Ademais, propón dotar un fondo para indemnizacións (o Fondo COPE) con mil millóns de euros (proposta de Regulamento 2000/0326 COD). As primeiras dúas medidas foron aprobadas en xuño do 2002.

Non obstante, no relativo ás indemnizacións a Unión Europea, en acordo do Consello de Copenhague (COM 2002) agarda a que o FIDAC aumente o seu límite de responsabilidade actual en maio de 2003 por considerar que un marco internacional é o máis apropiado e, en caso de que este aumento non acade os obxectivos previstos, plantexarase entón a creación dun sistema de responsabilidade e compensación propios.

A reflexión que xurde é que a reacción da Unión Europea ante os accidentes con vertidos é moito menos decidida que a de Estados Unidos, renunciando a unha estratexia unilateral que incida sobre a responsabilidade do contaminador. En ningún caso, aínda no escenario máis optimista para a lexislación comunitaria, a responsabilidade é ilimitada - aínda que se aumenta considerablemente nas medidas do paquete Erica II-, e o sistema sigue sendo diluir a responsabilidade nun fondo conxunto, coa única diferenza de que será dotado internacionalmente se o FIDAC acaba sendo a opción, ou por petroleiras europeas, se finalmente se opta por crear o fondo COPE. E isto en contra do establecido pola propia Comisión Europea no Libro Blanco sobre Responsabilidade Ambiental (COM 2000) que recoñece que a figura do fondo conflicte co principio de "quen contamina, paga" e, ademais, non crea incentivos eficientes para a prevención.

Pero desafortunadamente, a política de seguridade que se adiviña nos paquetes ERIKA non é máis que un reflexo do interese da Unión en permanecer nun sistema avalado pola Organización Marítima Internacional, que parece loitar por acadar un equilibrio entre aumentar o fondo o necesario para mitigar as protestas dos damnificados, pero non o suficiente para evitar que os accidentes de petróleo entren nos cálculos das empresas como custo asumíbel da súa actividade. Neste sentido, ironicamente, a política de seguridade marítima da UE favorece en primeira instancia aos poderosos lobbies petroleiros e sociedades relacionadas co tráfico de hidrocarburos.



A posición da Unión Europea ante os paquetes ERIKA é coherente coa defendida no seo da Comisión como "Proposta de Directiva sobre responsabilidade ambiental en relación coa prevención e reparación de danos ambientais" (2002/0021 COD). Nesta proposta de directiva exclúese explicitamente toda "[...] responsabilidade civil por danos causados pola contaminación por hidrocarburos (art. 3.3.)". Posición non casual senón fiel reflexo das suxerencias aportadas polos interesados na ronda de consultas previa á elaboración da directiva, e entre os cales se atopan desigualmente representados empresas e damnificados. Así, a propia UE incorpora as opinións do Comité Marítimo Internacional (Londres), International Association of Independent Tanker Owners (Oslo), International Association of Oil and Gas Producers (Bruselas), International Oil Pollution Compensation Fund (Londres), International Tanker Owners Pollution Federation Ltd. (Londres) ou Oil Companies International Marine Forum (Londres). Estes grupos empresariais en todo momento requiren - e consiguen - da UE que, relativo ao transporte marítimo de hidrocarburos, nada se incorpore á directiva sobre responsabilidade ambiental " [...] que entre en conflito ou afecte o réxime existente de responsabilidade e compensación", e aseguran que este sistema proporciona compensacións "razoábeis", pero en ningún momento completas ou totales dos danos causados .

5. Conclusións

En definitiva, detrás da política europea de aceleración da implantación dos paquetes ERIKA I e ERIKA II, e da elaboración e aprobación da Directiva sobre Responsabilidade Ambiental atópase un intento de aplazar a solución máis eficiente ao problema. Dende a perspectiva económica deberíanse introducir os incentivos adecuados para que a estratexia óptima das empresas sexa a prevención de accidentes, para isto sería necesario:

- ☐ Basear calquera medida no principio de quen contamina paga. Isto implica clarificar e personalizar a responsabilidade civil, superando a estratexia baseada nos fondos colectivos.
- ☐ Profundizar no principio anterior cara unha responsabilidade ilimitada real. É dicir, que se paguen todos os danos, o que funcionaría como medida disuasoria real e que tería como consecuencia que a estratexia máis rendíbel para as empresas fose a prevención.
- ☐ Desenvolver un marco sobre responsabilidade ambiental a nivel europeo, que prime os intereses colectivos sobre os particulares. Son os bens públicos os que requiren de maior protección governamental pois o mercado non proporciona indicadores das súas perdas nin, por tanto, incentivos correctos para a súa conservación.
- ☐ Conceder unha importancia adecuada a todas as perdas derivadas dos vertidos, ben sexan estas de bens e recursos comercializábeis, ou de servicios ambientais ou recreativos, non comercializábeis. Faise preciso un compromiso decidido das institucións públicas para defender as tipoloxías de valor menos tanxíbeis fronte ao afán reduccionista - interesado - das empresas petroleiras e as aseguradoras. E tamén para financiar os estudos necesarios que xustifiquen, con rigor, cifras de danos moito máis elevadas, tanto de cara indemnizacións como para investimentos en protección e conservación dos recursos