



Reis. Revista Española de Investigaciones  
Sociológicas  
ISSN: 0210-5233  
[consejo.editorial@cis.es](mailto:consejo.editorial@cis.es)  
Centro de Investigaciones Sociológicas  
España

Viñas, Verónica

Catástrofes y cambio de políticas públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos

Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 127, 2009, pp. 121-153  
Centro de Investigaciones Sociológicas  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99715163005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**Catástrofes y cambio de políticas públicas.  
*Prestige* seis años después.  
 Un análisis de marcos interpretativos\***

Disasters and public policy change. The *Prestige* six years on.  
 Frame analysis

Verónica Viñas

Universidad Carlos III de Madrid

veronica.vinas@uc3m.es

**Palabras clave:** Análisis de Marcos de Políticas Públicas, Análisis de Políticas Públicas, Cambio de Políticas Públicas, Política Medioambiental, Impacto Medioambiental, *Prestige*.

**Keywords:** Frame Analysis, Policy Analysis, Policy Change, Environmental Policy, Environmental Impact, *Prestige*.

**RESUMEN**

Seis años después de su hundimiento, aún conservamos en la memoria las imágenes del *Prestige*: un barco petrolero con una vía de agua, escorado y perdiendo parte de su carga, que es remolcado durante seis días hacia alta mar. Durante este traslado se parte en dos y se hunde a 3.500 metros de profundidad. El fuel llega a las costas, en varias oleadas, afectando a Galicia, Asturias, Cantabria, el País Vasco y, en menor medida, a Francia y Portugal. Los pescadores, los mariscadores y cientos de voluntarios se movilizan para evitar las peores consecuencias de la marea negra. Una masiva manifestación en Santiago de Compostela... Nunca antes en España una catás-

**ABSTRACT**

Six years after its sinking, images of the *Prestige* remain etched in our memory: an overturned, leaking oil tanker losing part of its load and being towed out to high sea over the course of six days, during which time the tanker split in two and sank to a depth of 3,500 meters. The fuel reached the coast in several waves, affecting Galicia, Asturias, Cantabria, the Basque Country, and to a lesser extent, France and Portugal. Fishermen, shellfish gatherers, and thousands of volunteers took it upon themselves to prevent the worst consequences of the slick. Demonstrators gathered *en masse* in Santiago de Compostela... Never before in Spain had a

---

\* Investigación llevada a cabo en el marco del Proyecto de investigación «Estudio de los agentes no públicos y de la conectividad de los modelos de prevención, gestión y evaluación de catástrofes medioambientales», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (VEM2004-08624).

## VERÓNICA VIÑAS

trofe de este tipo había tenido tanto impacto mediático, social y político. ¿Qué implicaciones tuvo sobre las políticas de prevención y lucha contra las catástrofes medioambientales? ¿Hubo un cambio de esas políticas públicas a raíz de ese incidente? En este artículo se contestan estas preguntas utilizando el análisis de marcos aplicado al análisis de políticas públicas. Es decir, se analiza cuáles son los discursos dominantes en relación a estas políticas públicas, cómo se define el problema, qué es lo que se identifica como causa del problema, cómo se localiza geográficamente el problema, a quién o a quiénes se les atribuye el problema y la responsabilidad del mismo, cuáles son las soluciones propuestas, qué o quiénes son los destinatarios de las políticas para solucionar el problema, cuál es el lugar al que se destinan esas políticas y quién o quiénes deben actuar para solucionar el problema. El análisis realizado nos permite concluir que el accidente del *Prestige* no significó un cambio esencial en las políticas públicas españolas referidas a la prevención y lucha contra la contaminación marina por vertidos, y nos permite obtener enseñanzas para mejorar la eficacia de las políticas públicas analizadas.

disaster of this nature had such media, social, and political impact. What implications did this have for policies designed to prevent and combat environmental disasters? Did these public policies change as a result of this event? In this paper, frame analysis applied to public policy analysis is used to answer these questions. In other words, the paper analyzes the prevailing discourse regarding these public policies, how the problem is defined, what is identified as its cause, how the problem is situated geographically, to whom the problem and liability for it is attributed, what the proposed solutions are, what or who the targets of the policies are, the places at which these policies are aimed, and who should act to solve the problem. This analysis enables us both to conclude that the *Prestige* disaster did not bring about an essential change in Spanish public policies designed to prevent and combat marine oil pollution, and to draw lessons for improving the effectiveness of the public policies analyzed.

### Verónica Viñas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Profesora Titular Interina del Área de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

PhD in Political Science and Sociology, Universidad Complutense de Madrid. She is currently a Temporary Senior Lecturer in Political Science and Public Administration at the Department of Political Science and Sociology of the Universidad Carlos III de Madrid.

Departamento de Ciencia Política y Sociología. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad Carlos III. C/ Madrid, 126. 28903 Getafe (Spain).

## INTRODUCCIÓN

Seis años después de su hundimiento, aún conservamos en la memoria las imágenes del *Prestige*: un barco petrolero con una vía de agua, escorado y perdiendo parte de su carga, que es remolcado durante seis días hacia alta mar, que se parte en dos y se hunde a 3.500 metros de profundidad; el fuel que llega a las costas, en varias oleadas, afectando a Galicia, Asturias, Cantabria, el País Vasco y, en menor medida, a Francia y Portugal; los pescadores, los mariscadores y cientos de voluntarios que se movilizan para evitar las peores consecuencias de la marea negra; la masiva manifestación en Santiago de Compostela el primero de diciembre de 2002...

Nunca antes en España una catástrofe de este tipo había tenido tanto impacto mediático, social y político. ¿Qué implicaciones tuvo sobre las políticas de prevención y lucha contra las catástrofes medioambientales? ¿Hubo un cambio de esas políticas públicas a raíz de ese incidente? En este artículo se contestan estas preguntas utilizando el análisis de marcos aplicado al análisis de políticas públicas.

Las preguntas parecen aún más relevantes si consideramos que, más de cuatro años después, un nuevo navío parece poner a prueba al sistema: en enero de 2007 el buque de bandera panameña *Sierra Nava* encalla en la costa de Algeciras, a veinte metros de la playa. Varios meses después el barco seguía encallado, perdiendo fuel, y contaminando el mar y la costa. Este accidente puso en evidencia la facilidad con la que un vertido de combustible es capaz de arruinar un ecosistema, las deficiencias en que navegan algunos barcos dedicados al transporte internacional, la escasez de medios de lucha contra la contaminación por vertidos marinos en España y la lentitud de respuesta de las autoridades competentes.

## EL ANÁLISIS DE MARCOS APLICADO AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de marcos ha sido utilizado, principalmente, para analizar el discurso y la capacidad de movilización de los nuevos movimientos sociales, sobre todo a partir de la década de los años ochenta, tal como han hecho, entre otros, Benford (1993), Gamson (1992), Gamson y Lash (1983), Gamson y Modigliani (1989), Snow y Benford (1988; 1992), Snow *et al.* (1986), Tarrow (1992) y Tynkkynen (2006), y, entre nosotros, Ibarra (2002), Rivas (1998) y Tejerina (1998). Sin embargo, ya se había aplicado con anterioridad en el ámbito de la psicología social (Goffman, 1974; Minsky, 1975). Por otro lado, el análisis de marcos ha demostrado ser un método de gran utilidad para estudiar el proceso de las políticas públicas, y el papel que en este proceso juegan los actores institucionales, políticos y sociales, ya que se centra en la construcción y re-construcción de la realidad que realizan estos

## VERÓNICA VIÑAS

actores a través de sus documentos y discursos. Es decir, desagrega y explora los marcos relacionados con una política pública específica, tal como han hecho Lombardo (2008a; 2008b), Lombardo y Meier (2008); Meier, Lombardo, Bustelo y Pantelidou Maloutas (2005), Schön y Rein (1994), Stone (2002), Triandafyllidou y Fotiou (1998), Verloo (2005), y los diversos autores incluidos en Bustelo y Lombardo (2007) y Verloo (2007), entre otros. Contribuye, de esta forma, a comprender la dinámica del proceso de formulación de esa política. De hecho, los actores institucionales, políticos y sociales utilizan marcos competitivos o convergentes para la interpretación, atribución y construcción social, de forma que se favorezca, justifique y legitime su posición con respecto a una política pública concreta. Por otro lado, el análisis de marcos permite demostrar cómo interpretaciones y perspectivas competitivas pueden llevar al diseño de políticas públicas diferentes. En su conjunto, el análisis de marcos ofrece una mejor percepción del proceso de diseño de políticas públicas que una valoración exclusivamente por sus resultados.

El término «marco», tal como afirma Goffman, denota «esquema de interpretación» que permite a los individuos «situar, percibir, identificar y etiquetar» acontecimientos de su vida cotidiana y del mundo en general (Goffman, 1974: 21). Los marcos permiten organizar experiencias y guiar acciones, tanto individuales como colectivas, ya que definen y asignan significados a los eventos y a los acontecimientos. «Enmarcar» es, entonces, una forma de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja para proveer puntos de referencia para conocer, analizar, persuadir y actuar. Por ello, en palabras de Rein y Schön (1993: 146-147), el enmarcamiento lleva a diferentes formas de ver el mundo, crea realidades sociales múltiples y puede apoyar diferentes cursos de acción y formas de entender qué es lo que tiene que hacerse, quién tiene que hacerlo y cómo hacerlo. Es decir, tal como subrayan Snow y Benford (1988: 200), los marcos de acción colectiva no sólo pretenden la identificación e interpretación de un problema, sino también la atribución de culpa o causalidad. Además, tienen una función de prognosis, es decir, capacidad de sugerir modos de acción específicos para resolver el problema, los objetivos y las estrategias para alcanzarlos (Zald, 1996: 262). Por último, tienen potencial movilizador, porque presentan una llamada a la acción, indicando cuáles son los sujetos que deben protagonizar la solución de ese conflicto, y también ofrecen racionalidad y legitimidad para la misma (Ibarra, 2005: 181-184; McAdam, McCarthy y Zald, 1996: 6; Schmidt, 2000: 232-233; Snow y Benford, 1988: 202), lo que sobrepasa la diagnosis y la prognosis del problema (Triandafyllidou y Fotiou, 1998: 2-5).

En el análisis de políticas públicas no sólo se considera relevante qué problemas han sido incluidos en la agenda pública o en la agenda gubernamental, sino también cómo se ha definido ese problema. Es decir, la forma en que una demanda, una oportunidad o una necesidad se formula, se interpreta y se difunde (tal como afirman McCarthy, Smith y Zald,

1996: 293-294; y Snow *et al.*, 1986: 466). Las cuestiones públicas, como señala Hecko (1974: 85), no se autodefinen por sus características objetivas. Su definición depende de que un individuo o un grupo externo le asigne la condición de «problema», otorgando más relevancia a unos asuntos que a otros (Schneider, 1995: 9-27; Spector y Kitsuse, 1987: 75).

Como puso de manifiesto Bardach (1981), tan importante como la entrada y permanencia de un problema en la agenda pública es su definición. La misma información puede originar definiciones y explicaciones conflictivas sobre un problema. Podemos recordar cómo diferentes actores analizan de forma muy diferente cuestiones aparentemente «objetivas» como los incrementos en la inflación, el déficit público, el paro o la inseguridad ciudadana. Esto no se debe sólo a que los hechos puedan ser contradictorios, sino a que los analistas de políticas públicas, los decisores públicos y otros actores tienen supuestos diferentes sobre la naturaleza humana, el gobierno y las posibilidades de cambio social a través de las actuaciones públicas.

Por ello, en el proceso de elaboración de políticas públicas existe un juego de intereses de actores y grupos que actúan para determinar qué asuntos deberán ser considerados como problemas y, sobre todo, cómo serán definidos (Houston y Richardson, 2000: 485-486; Kingdon, 1995: 109-115). No se trata de una cuestión secundaria, ya que la definición condiciona el tipo de solución a aplicar. Un problema puede no ser más que un hecho lamentable si a su definición no se aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas (Stone, 1989: 201-202).

Al hilo de esta cuestión, la utilización del análisis de marcos en esta investigación procura dilucidar el papel de los diferentes actores en la definición del problema y en la propuesta de actuaciones para resolverlo. Sin embargo, no se pretende analizar cada actor en profundidad, sino su interacción en relación al proceso de políticas públicas.

#### CATÁSTROFES MEDIOAMBIENTALES DEBIDAS A VERTIDOS MARINOS Y ANÁLISIS DE MARCOS: METODOLOGÍA

En el contexto de las políticas públicas, un «problema» generalmente se estructura en un diagnóstico (cuál es el problema) y un pronóstico (cuál es la solución) de una cuestión determinada. En la construcción de esos problemas pueden competir diferentes interpretaciones sobre el diagnóstico y el pronóstico. Por ejemplo, las catástrofes medioambientales por vertidos marinos se pueden representar como un problema debido a las características de los buques que los transportan o como un problema debido al gran volumen de petróleo y

## VERÓNICA VIÑAS

sus derivados que se consume en la sociedad actual. Dentro de estas dos definiciones se incluyen, explícita o implícitamente, las representaciones referidas a quién tiene el problema, quién tiene en sus manos la solución, cuáles son las causas del problema y cuáles son los medios para solucionarlo.

Los marcos de políticas públicas se identifican en este artículo a través del análisis de los principales textos sobre prevención y lucha contra la contaminación marina debida a vertidos de hidrocarburos producidos por los diversos actores institucionales, políticos y sociales, en la etapa anterior y posterior al accidente del *Prestige*. Los documentos seleccionados incluyen textos oficiales referidos a esa política (textos legales, planes y programas), actas de los debates parlamentarios relacionados, programas electorales de los principales partidos políticos en las elecciones nacionales y regionales, documentos de los actores sociales que se consideran relevantes, y textos que se publican en los medios de comunicación y que reflejan los debates públicos sobre el tema<sup>1</sup>. Los marcos presentes en las políticas públicas diseñadas e implementadas son los que se consideran «marcos dominantes». Los otros marcos detectados y analizados en cada uno de los períodos (en los discursos de los diversos actores políticos y sociales), pero que no han logrado formar parte de las políticas públicas vigentes, se denominan en este estudio «otros marcos presentes».

Los textos seleccionados se pasaron a formato electrónico y se analizaron utilizando la lista de Preguntas Guía<sup>2</sup>. El análisis de cada uno de los textos se realizó de forma pormenorizada en función de esas preguntas, elaborándose comparaciones antes y después del *Prestige*. Entre otras, y de forma muy resumida, se pueden mencionar las siguientes preguntas: 1) El diagnóstico del problema de catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos antes y después del *Prestige*: ¿cuál es el problema? 2) Atribución de roles en el diagnóstico: ¿quién tiene el problema?; ¿qué/quién es responsable del problema? 3) Localización geográfica del problema en el diagnóstico: ¿dónde se localiza el problema? 4) El pronóstico del problema: ¿qué hay que hacer para solucionar el problema? 5) Atribución de roles en el pronóstico: ¿sobre qué/quién hay que actuar?; ¿quién debe actuar? 6) Localización geográfica de la solución: ¿en qué zona o zonas hay que actuar? Los resultados del análisis se resumen en un «supertexto». Un supertexto es un resumen detallado de cada uno de los textos elegidos que presenta de forma más explícita los significados de esos textos, con la ayuda de las «preguntas guía».

<sup>1</sup> En el Anexo se detallan los textos analizados para esta investigación.

<sup>2</sup> Las preguntas utilizadas, que son la base para describir y analizar los marcos interpretativos, fueron adaptadas de la metodología utilizada en el proyecto europeo MAGEEQ (*Policy Frames and implementation problems: The Case of Gender Mainstreaming*), financiado por el V Programa Marco de Investigación de la Unión Europea. Pueden consultarse en Bustelo y Lombardo (2006: 136-138, y 2007: 185-195).

Aplicando el análisis de marcos a las políticas públicas y los discursos relacionados con catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos se pueden identificar los diferentes diagnósticos y pronósticos que estaban y están, implícita o explícitamente, en estas políticas públicas. Y esto nos permite entender cómo las políticas públicas orientadas a solventar este problema están formuladas, y cómo se pueden mejorar esas políticas públicas para solucionar el problema más eficazmente.

#### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONALES, EUROPEAS Y ESPAÑOLAS DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN DEBIDA A VERTIDOS MARINOS

La normativa internacional que regula la seguridad marítima y la protección del medio ambiente marino ha tenido un desarrollo relativamente reciente, tras esfuerzos específicos de regulación internacional y nacional surgidos con motivo de grandes siniestros<sup>3</sup> o por incrementos de la sensibilidad social y de los responsables de las Administraciones competentes en la materia.

En general, las fuentes internacionales en materia de seguridad marítima están integradas por Convenios Internacionales que manifiestan la voluntad de los Estados de proteger la vida humana en el mar, garantizar la seguridad marítima, cooperar, evitar la contaminación, reducir sus efectos y proteger a las víctimas dotándolas de mecanismos de resarcimiento rápido y completo.

Haciendo una selección y un repaso rápido de las normativas internacionales hay que destacar, en primer lugar, el *Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar*, conocido con las siglas inglesas SOLAS, firmado en 1914 como respuesta al naufragio del *Titanic*, en 1912, y reformado y ampliado con posterioridad. Y, en segundo lugar, el *Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Buques* (MARPOL), aprobado en 1973, con un protocolo de 1978, y enmendado varias veces con posterioridad. Este Convenio se centra en tres cuestiones: i) prohibición de vertidos (hasta 50 millas de la costa), salvo que el petrolero esté en ruta o que no exceda determinada cantidad por volumen de vertido (60 litros por milla marina) o en relación a su carga total (que el hidrocarburo vertido no exceda la cantidad de 1/15.000 de los residuos); los vertidos se permiten si está en riesgo la seguridad del buque o la vida humana, o por avería; ii) obliga-

<sup>3</sup> Como los del *Titanic*, en 1912, y el *Exxon Valdez*, que embarrancó en Alaska en 1989, y, en el ámbito europeo, el *Torrey Canyon*, que se hundió en el Canal de la Mancha en 1967, afectando a las costas inglesas y francesas; el *Amoco Cadiz*, que se partió en dos en la costa de Bretaña en 1978; el *Mar Egeo*, que se partió en dos y explotó en el puerto de La Coruña en 1992, y el *Erika*, que se rompió en dos cerca de Bretaña en 1999.

## VERÓNICA VIÑAS

ción de construir en los puertos lugares de recepción y tratado de aguas de lavado y lastres, y iii) obligación en los barcos nuevos de tener tanques de lastres separados y exclusivos (que no se usen para carga de hidrocarburos). El Convenio MARPOL se firmó después de una larga preparación que comenzó tras la contaminación provocada por el petrolero *Torrey Canyon* en el Canal de la Mancha, en 1967. Las sucesivas enmiendas que han mejorado ambos Convenios (el SOLAS y el MARPOL) han sido siempre la respuesta a posteriori a los grandes accidentes marítimos, y son conocidas en el sector como las enmiendas del *Amoco Cadiz* (1978) o las del *Exxon Valdez* (1989).

Por otro lado, el accidente del *Exxon Valdez* y la commoción que sufrió la sociedad norteamericana provocaron decisiones drásticas de su Gobierno. Tardaron sólo dieciocho meses en aprobar la OPA 90 (*Oil Pollution Act of 1990*), que impone el doble casco para todos los buques que entran en las aguas jurisdiccionales de Estados Unidos. El caso del *Exxon Valdez* es, de hecho, un buen ejemplo de la relación entre acontecimientos concretos y cambios en la agenda pública y gubernamental, finalizando catorce años de discusiones sobre cómo modernizar y reforzar la legislación sobre contaminación por hidrocarburos (Birkland, 1997: 74).

El interés de la Unión Europea por la seguridad marítima y la protección del medio ambiente marino comienza en los años setenta, debido a la sucesión de accidentes en aguas comunitarias y al ingreso en la Comunidad de países que aportaban una importante tradición marítima y un sector marítimo bien desarrollado y potente en términos económicos, como eran los casos del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, que ingresaron en la Unión Europea en 1973. La evolución de la normativa europea referida a estas cuestiones puede dividirse en cuatro etapas, que se resumen a continuación (Méndez y Frutos, 2003: 30-32).

Primera etapa: de 1978 a 1993. En esta etapa se adoptan las primeras normativas que establecen una acción común en el ámbito europeo. Éstas se orientan primordialmente hacia la dinamización de los procesos de ratificación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea de los Convenios Internacionales relacionados con la Seguridad Marítima y la Prevención de la Contaminación Marina, y a impulsar la armonización de los sistemas legislativos nacionales.

Segunda etapa: de 1993 hasta 1999. En esta etapa es de particular importancia la promulgación, en 1993, de la *Comunicación sobre una Política Común de Seguridad Marítima*, motivada, en parte, por diversos accidentes marítimos y por la mayor sensibilización de los ciudadanos europeos. Implica una apuesta europea hacia una mayor intervención a través de los siguientes objetivos: i) aplicación convergente de la normativa internacional; ii) cumplimiento uniforme de la normativa internacional; iii) desarrollo de una infraestructura marítima.

Tercera etapa: los *Paquetes Erika I y II* (1999-2002). Después del accidente del buque *Erika*, ocurrido en las costas francesas en 1999, la Unión Europea inició un proceso de reforzamiento y mejora de las condiciones de seguridad marítima y protección del medio marino cuyas iniciativas se integraron en los *Paquetes Erika I y Erika II*. Resumidamente, sus objetivos son: i) establecer un sistema comunitario de seguimiento, control e información sobre el tráfico marítimo (control en el puerto y seguimiento de las sociedades de clasificación); ii) constituir un Fondo de indemnización de daños causados por la contaminación por ma-reas negras; iii) crear una Agencia Europea de Seguridad Marítima, y iv) establecer el ca-lendario para la eliminación de los petroleros de casco único.

Cuarta etapa: desde el accidente del *Prestige*. Es, sobre todo, una etapa de desarrollo y aceleración de las normativas ya establecidas. Los principales hitos de esta etapa son: a) Prohibición del transporte de fuel pesado en petroleros de casco único hacia o desde puertos de la Unión Europea. b) Creación de la red telemática comunitaria de seguimiento del tráfico marítimo, en aplicación del *Paquete Erika II*. c) Adelanto de la fecha prevista de la Agencia Europea de Seguridad Marítima. d) A cortar el calendario de retirada de los pe-troleros de casco único adoptado en el marco del *Paquete Erika I*.

Por su parte, el punto de referencia de la normativa española actual referida a la preven-ción y lucha contra la contaminación marina por hidrocarburos es la Ley 27/1992, de Puer-tos del Estado y de la Marina Mercante. Debe recordarse que la Constitución española atrиbuye al Estado la competencia exclusiva, entre otras materias, sobre la marina mercante, sobre los puertos de interés general y sobre la legislación básica de protección del medio ambiente. Y que la Ley mencionada considera, además, que dentro del concepto de «Mari-na Mercante» se encuentran, entre otras cuestiones, la seguridad marítima, el salvamento marítimo y la prevención de la contaminación.

Esta Ley supuso una modernización de la legislación existente hasta ese momento en re-lación a la gestión portuaria y el tráfico marítimo. De hecho, derogó numerosa normativa, dispersa y desactualizada, incluso de finales del siglo xix, como la Ley de Puertos de 1880, o la legislación reguladora de la marina mercante y del transporte marítimo de 1956. Esta normativa no permitía «hacer frente a las nuevas necesidades y situaciones» técnicas, económicas, sociales y políticas del país, ni «a las nuevas exigencias derivadas del orde-namiento constitucional» y de la normativa de la Unión Europea, tal como se menciona en el preámbulo de la propia Ley.

Por otro lado, en 1997, debido a la preocupación por el aumento del volumen de mer-cancías peligrosas transportadas por vía marítima cerca de las costas españolas, con la consi-guiente elevación de los riesgos de accidentes, y como transposición de la normativa de la

## VERÓNICA VIÑAS

Unión Europea<sup>4</sup>, se promulgó el Real Decreto 1253/1997, sobre condiciones mínimas exigidas a los buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes, con origen o destino en puertos marítimos nacionales. En él se establecen una serie de obligaciones para los expedidores de mercancías peligrosas por vía marítima y para los operadores de los buques. Estas obligaciones se concretan, fundamentalmente, en la necesidad de cursar a las autoridades españolas competentes diversas notificaciones, con anterioridad a la arribada o a la salida de un buque de un puerto español. El objetivo es tener un mejor control y un pleno seguimiento de las mercancías peligrosas para garantizar la seguridad marítima y la navegación. Esta normativa es insuficiente, ya que se refiere a los buques «con origen o destino en puertos marítimos nacionales», sin considerar los que puedan navegar cerca de sus costas sin detenerse en puertos nacionales, tal como fue el caso del *Prestige*, que no tenía previsto entrar en puertos españoles.

Pocos días después del hundimiento del *Prestige* se promulgó el Real Decreto-Ley 9/2002, por el que se adoptan medidas para buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes. La principal medida adoptada supone la prohibición de entrada en puertos españoles, o en zonas de fondeo, de buques petroleros de casco único que transporten fuel pesado, alquitrán, betún asfáltico o petróleo crudo pesado. Es, también, una transposición a la normativa española de normas dictadas en la Unión Europea. Esta medida es, como la anterior, insuficiente para situaciones como la del *Prestige*. La potencial peligrosidad de los buques que transportan este tipo de mercancías no se produce en los puertos, zonas menos propensas a que se produzcan estos siniestros, sino en las aguas de paso, como aconteció con el *Prestige*.

Y, ya más recientemente, cabe destacar el Real Decreto 210/2004, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo. Esta normativa incorpora las nuevas normas de la Unión Europea a la legislación española, y determina los criterios y las reglas para actuar cuando un buque necesita de auxilio solicita acceso a un lugar de refugio.

Todo lo anterior nos permite concluir que los avances de la normativa de prevención de accidentes marítimos, tanto por lo que respecta a la seguridad de la vida humana en el mar como por lo que se refiere a la conservación del medio ambiente marino, han estado siempre ligados a las reacciones provocadas en la sociedad por las consecuencias de los gran-

<sup>4</sup> De hecho, es difícil encontrar normativa ambiental en España que no sea transposición del Derecho comunitario (Aguilar Fernández, 1999: 236-237; Jaría i Manzano, 2005: 131), ya que «la pertenencia de España a la Unión Europea ha sido un factor clave para el despliegue» de la política ambiental en España. Al igual que el resto de los Estados miembros, España está obligada a incorporar en su legislación los reglamentos y las directrices ambientales europeas (Font, 2001: 380). Esto es así, sobre todo, porque en España el movimiento verde es débil, y los problemas ecológicos ocupan un lugar secundario en la agenda pública y en la agenda gubernamental (Arias Maldonado y Valencia Saiz, 2003-2004: 27).

des accidentes. Si usamos las categorías de los «estilos de políticas públicas» acuñadas por Richardson (1982), las políticas públicas sobre prevención y lucha contra la contaminación por vertidos marinos las clasificamos en el estilo reactivo-consensual. Es decir, los poderes públicos reaccionan ante problemas surgidos previamente, y actúan consensuando las políticas públicas con diversos actores implicados, tanto a nivel nacional como internacional.

Esto explica, en parte, cómo han ido evolucionando y modificándose las políticas públicas internacionales y nacionales de prevención y lucha contra la contaminación por vertidos marinos, y cuáles son algunas de las razones para esos cambios. Pero las conclusiones del análisis de marcos que se exponen a continuación ayudan a explicar de forma más perfilada esta cuestión, además de identificar cómo se ha definido el problema, cómo se han estructurado las actuaciones públicas para solucionar ese problema y por qué esto ha sido así.

#### EL DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL POR VERTIDOS MARINOS

Existe acuerdo entre los diferentes investigadores que el *Prestige* fue determinante en la inclusión en la agenda pública y en la agenda gubernamental españolas del interés y la preocupación por las consecuencias medioambientales, económicas y sociales de los vertidos marinos (Aguilar Fernández y Ballesteros Peña, 2004, 2005; Diz Otero y Lois González, 2005)<sup>5</sup>.

Hubo otros vertidos marinos en las costas españolas debidos a accidentes de barcos que transportaban petróleo u otras sustancias contaminantes, como el *Urquiola* (que vertió 100.000 toneladas de crudo en la entrada del Puerto de La Coruña, en 1976); el *Casón*, cargado de productos químicos, que explotó frente a las costas de Finisterre, en 1987, y el *Mar Egeo*, que encalló y se rompió en dos en costas cercanas a La Coruña, derramando casi toda su carga, que ascendía a 80.000 toneladas de crudo, en 1992.

Todos estos desastres causaron daños en las costas gallegas, pero las consecuencias derivadas de la catástrofe del *Prestige* supusieron un cambio cualitativo. Cambio cualitativo no sólo porque afectó a un mayor número de kilómetros de costa que ningún otro desastre anterior, o por la movilización que supuso de la sociedad, y en especial de la juventud ga-

<sup>5</sup> El papel jugado por los medios de comunicación en la inclusión del tema en la agenda pública y en la agenda gubernamental se analiza en Redondo (2007).

## VERÓNICA VIÑAS

llega, para la recuperación de sus costas, o por el apoyo solidario y decidido de personas de otras regiones y otros países que fueron a Galicia a ayudar<sup>6</sup>; sino, sobre todo, porque los mecanismos de respuesta del Estado para luchar contra la catástrofe se vieron desbordados, y por el impacto mediático y social de todos estos hechos.

Tal como se resume en el cuadro 1, el análisis de marcos de los textos seleccionados revela que la catástrofe del *Prestige* significó un ligero cambio en el diagnóstico del problema de la contaminación ambiental por vertidos marinos por parte de las autoridades públicas. Antes del accidente del *Prestige*, el problema se define como un problema jurídico (debido a la dispersión y a la antigüedad de la legislación vigente en los ámbitos de la gestión portuaria y el tráfico marítimo), como un problema gerencial (por la gestión no adecuada a la situación y a las necesidades económicas y sociales del momento) y como un problema cuantitativo (debido al importante aumento del volumen de mercancías peligrosas y contaminantes transportadas). Después de esa fecha, el problema se sigue viendo como un problema cuantitativo (aumento del volumen de mercancías peligrosas y contaminantes transportadas), pero se añade el problema surgido por las características de los buques petroleros (monocasco) y por los vertidos de hidrocarburos a las costas (por accidente o voluntarios).

Donde se observa un mayor cambio es en la atribución de roles en el problema (cuadro 2). Es decir, quién tiene el problema y quién es responsable del mismo. Antes del accidente del *Prestige*, el problema estaba localizado en los puertos, las costas, la seguridad de los buques, sus tripulantes y pasajeros, y el turismo. Después del *Prestige*, en cambio, surgen una serie muy detallada de grupos con problemas, que nunca antes habían sido mencionados, ni por los marcos dominantes ni por otros marcos presentes: pescadores, mariscadores, acuicultores, armadores embarcados, tripulantes de los buques pesqueros, rederos, colaboradores familiares de embarcaciones, comercializadores de primer nivel, operarios de lonjas y fábricas de hielo y personal laboral de cofradías de pescadores. Es decir, un porcentaje alto de los habitantes de las costas.

Por otro lado, tanto antes como después del *Prestige* se atribuye la responsabilidad del problema al transporte de mercancías peligrosas y contaminantes, pero después del *Prestige* se especifica que la responsabilidad se centra, sobre todo, en los buques monocasco que transportan este tipo de mercancías. En los dos períodos analizados no se especifica quién causa el problema, es decir, no se especifican individuos o empresas, sino objetos (las mercancías contaminantes transportadas y los buques monocasco).

<sup>6</sup> El caso del *Prestige* supuso una movilización nacional de voluntarios sin precedentes. Es un síntoma (y un ejemplo) de lo que algunos han denominado «ciudadanía ecológica», un concepto de ciudadanía que trasciende lo local y el ámbito del Estado-nación por la propia importancia de la defensa de los intereses ecológicos. Sobre este concepto pueden consultarse Arias Maldonado y Valencia Saiz (1998), Dobson (2001a, 2001b, 2005), Christoff (1996) y Valencia Saiz (1998, 2003).

## CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CUADRO 1

El diagnóstico del problema antes y después del *Prestige*: ¿cuál es el problema?

| Marco dominante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Otros marcos presentes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Antes del «Prestige»</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Problema jurídico: dispersión y antigüedad de la legislación vigente en los ámbitos de la gestión portuaria y el tráfico marítimo.<br>Problema gerencial: gestión no adecuada a la situación y necesidades actuales.<br>Problema cuantitativo: importante aumento del volumen de mercancías peligrosas y contaminantes transportadas. | Problema del sistema de producción y consumo existente: sistema de producción y consumo inadecuado.<br>Problema de degradación medioambiental: mareas negras y vertidos.<br>Inexistencia del problema.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>Después del «Prestige»</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Problema por las características de los buques petroleros (monocasco).<br>Problema medioambiental: vertidos de hidrocarburos a las costas (por accidente o voluntarios).<br>Problema cuantitativo: tráfico intenso por aguas de jurisdicción española de buques potencialmente contaminantes.                                         | Problema por las características de los buques (viejos, deficiente mantenimiento, pabellones de conveniencia, empresas virtuales...).<br>Problemas de disposición de recursos: escasez de recursos.<br>Problema político: falta de asunción de responsabilidades por parte del Gobierno.<br>Problema gerencial: ineficacia de la prevención y de la gestión pública. Improvisación y descoordinación de las tareas. No hay protocolos de actuación en caso de siniestro. Modelo de salvamento marítimo inadecuado e ineficaz.<br>Problema competencial: centralización de la planificación y la gestión sobre el litoral, el salvamento de las costas y la actuación ante la contaminación marina. Pluralidad de departamentos administrativos con competencias concurrentes.<br>Problema medioambiental mundial: fragilidad y vulnerabilidad de la biosfera terrestre.<br>Problema del sistema económico: contradicción capitalismo/recursos finitos del planeta<br>Inexistencia del problema. |

FUENTE:  
Elaboración propia.

Sin embargo, no se aprecian diferencias en los dos períodos analizados en lo referente a la localización geográfica del problema en los marcos dominantes (cuadro 3): los puertos y las costas españolas.

## VERÓNICA VIÑAS

## CUADRO 2

Atribución de roles en el diagnóstico antes y después del *Prestige*

|                                         | Marco dominante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Otros marcos presentes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Antes del «Prestige»</i>             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| ¿Qué/quién tiene el problema?           | Los puertos. Las costas.<br>La seguridad de otros buques, la seguridad de sus tripulaciones y pasajeros.<br>El medio ambiente marino.<br>El turismo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Zonas turísticas de las costas y turistas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| ¿Qué/quién es responsable del problema? | Mercancías peligrosas y contaminantes transportadas por los buques con origen o destino en puertos marítimos nacionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | El crecimiento económico, el desarrollo industrial y de los transportes.<br>Enorme expansión de la utilización de energía.<br>El Gobierno.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <i>Después del «Prestige»</i>           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| ¿Qué/quién tiene el problema?           | Pescadores, mariscadores, acuicultores, armadores embarcados, tripulantes de los buques pesqueros, rederos, colaboradores familiares de embarcaciones, comercializadores de primer nivel, operarios de lonjas y fábricas de hielo y personal laboral de cofradías de pescadores.<br>Costas de Galicia y el Cantábrico.<br>El transporte marítimo, la seguridad marítima, la seguridad de la vida humana en el mar y el medio ambiente marino.<br>El turismo.<br>Costas españolas. | Todos los gallegos y gallegas de hoy y los que vengan en el futuro.<br>La sociedad en general.<br>La gran mayoría de la población actual.<br>Todo el planeta futuro.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| ¿Qué/quién es responsable del problema? | El accidente del <i>Prestige</i> .<br>Los buques monocasco.<br>El transporte de mercancías altamente contaminantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Las Administraciones públicas competentes.<br>Escasez de recursos técnicos y humanos.<br>Profunda incompatibilidad (contradicción) existente entre la dinámica expansiva del capitalismo y los recursos finitos del planeta.<br>Una dinámica político-social y una estructura de consumo cada vez más incompatibles con el medio.<br>Barcos viejos, con deficiente mantenimiento, bajo pabellones de conveniencia, con empresas virtuales, tripulaciones subestándar y costes (fiscales, laborales, aseguramiento) mínimos frente a las costas españolas. |

FUENTE:  
Elaboración propia.

## CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CUADRO 3

Localización geográfica del problema en el diagnóstico antes y después del *Prestige*

| Marco dominante                                                           | Otros marcos presentes |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <i>Antes del «Prestige»</i>                                               |                        |
| Puertos.<br>Costas españolas.                                             | El mundo entero        |
| <i>Después del «Prestige»</i>                                             |                        |
| Costas españolas.<br>Costas de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco. | Todo el planeta        |

FUENTE:  
Elaboración propia.

## EL PRONÓSTICO DEL PROBLEMA DE CATÁSTROFES MEDIOAMBIENTALES DEBIDAS A VERTIDOS MARINOS: LAS PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA

Entre los dos períodos analizados encontramos una importante diferencia en la forma en que se estructuran los marcos dominantes referidos al pronóstico, y ciertos cambios en la atribución de roles y en la localización geográfica de las soluciones.

Los marcos dominantes relativos al pronóstico antes del *Prestige* (tal como se resume en el cuadro 4) pueden agruparse en seis áreas: estrategia jurídica (actualización y modernización legislativa e incorporación de las normas comunitarias al ordenamiento jurídico español), estrategia gerencial (coordinación institucional y mejoras en la gestión), estrategia de dotación de medios, estrategias sancionadora y de control y estrategia de *marketing* público.

Todas estas estrategias se mantienen después del *Prestige*, pero se incluyen cuatro nuevos ámbitos de actuación. Una estrategia que restringe la navegación en puertos españoles a buques con ciertas características (monocasco) y que regula la asistencia de buques en peligro y la entrada a puertos refugio. Una estrategia paliativa medioambiental, de regeneración de playas y costas afectadas. Pero, sobre todo, dos estrategias de índole económica: una paliativa (ayudas económicas a los directamente afectados) y una de inversión en grandes infraestructuras, que representa más del 80% del total de lo previsto en el *Plan Galicia*<sup>7</sup> (carreteras, autovías y ferrocarril de alta velocidad), casi exclusivamente fuera de

<sup>7</sup> Conjunto de medidas aprobadas después del accidente del *Prestige* por el Gobierno español destinadas a paliar, a corto plazo, las consecuencias económicas y sociales del hundimiento del buque y, a medio y largo plazo, impulsar el desarrollo social y económico de Galicia.

## VERÓNICA VIÑAS

## CUADRO 4

El pronóstico del problema antes y después del *Prestige*:  
¿qué hay que hacer para solucionar el problema?

| Marco dominante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Otros marcos presentes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Antes del «Prestige»</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Estrategia jurídica: actualización y modernización legislativa en relación a puertos y marina mercante. Incorporar las normas comunitarias al ordenamiento español.<br>Estrategia gerencial: mejora de la gestión de puertos. Coordinación institucional. Creación de un organismo especializado en la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda del tráfico marítimo y de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino.<br>Estrategia sancionadora: establecimiento de sanciones por contaminación y/o vertidos.<br>Estrategia de control sobre buques con origen o destino en puertos marítimos nacionales.<br>Estrategia de dotación de medios de prevención.<br>Estrategia de <i>marketing</i> público: campañas de concienciación de la opinión pública.                                                                                                                                                                                                                  | Estrategia de seguridad en el transporte: aumento de la seguridad en los buques potencialmente peligrosos para el medio ambiente.<br>Estrategia paliativa medioambiental: regeneración de playas.<br>Estrategia competencial: asunción de competencias por parte del Gobierno autonómico gallego en lo referente a puertos, a salvamento marítimo y al servicio de inspección de buques.<br>Estrategia medioambiental radical: apostar de forma decidida por las energías renovables. Nuevo modelo industrial y energético que reduzca el flujo de recursos y materias primas utilizados. |
| <i>Después del «Prestige»</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Estrategia jurídica: adecuación a la normativa europea.<br>Estrategia económica paliativa: ayudas económicas a los afectados directamente.<br>Estrategia de <i>marketing</i> público: promoción productos pesqueros de Galicia y costa cantábrica.<br>Estrategia gerencial: Comisión Interministerial que coordine las actuaciones y los medios. Cooperación intergubernamental e interadministrativa. Coordinación de las actuaciones de la Administración central (con un Centro permanente dependiente del Ministerio de la Presidencia). Colaboración con organismos e instituciones públicos y privados.<br>Estrategia restrictiva de la navegación: inspecciones. Prohibición en puertos españoles de buques monocasco. Regulación de la asistencia a buques en peligro y la autorización de entrada a puertos refugio. Control en el mar territorial.<br>Estrategia paliativa medioambiental: regeneración de playas y del litoral.<br>Estrategia de inversión en infraestructuras.<br>Estrategia de dotación y mejora de recursos. | Estrategia de alejamiento: alejar el tráfico de mercaderías peligrosas de las costas.<br>Estrategia jurídica: regulación del transporte marítimo. Lucha contra banderas de conveniencia.<br>Estrategia competencial: transferencia de competencias a Galicia en salvamento marítimo.<br>Estrategia medioambiental radical: cambios en la forma de vida. Superación del actual modo de vivir, producir y consumir.<br>Estrategia política: dimisión de las autoridades responsables.                                                                                                       |

FUENTE:  
Elaboración propia.

## CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

la zona directamente afectada (la costa), aunque en la región gallega. Hay que considerar que el presupuesto de todas las medidas incluidas en el *Plan Galicia* (12.000 millones de euros) casi duplica el importe total del presupuesto del Gobierno regional de Galicia de un año. El presupuesto conjunto del *Plan Galicia* y del *Plan de Dinamización Económica* (del Gobierno regional) (casi 15.000 millones de euros, sin incluir las ayudas a los afectados y otras partidas sin presupuesto explícito, debido a que se basan en incentivos, desarrollos de estudios de viabilidad o planes sectoriales) es 50 veces mayor que el *Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación* para todo el territorio español del período 2002-2005 (296 millones de euros), y 15 veces mayor que ese *Plan Nacional* para el período 2006-2009 (1.022 millones de euros). Para legitimar las acciones de inversión en capital físico (infraestructuras) se argumenta que las mismas promoverán el reequilibrio y la cohesión territorial, aumentarán el grado de desarrollo económico y dinamizarán la economía gallega.

Es decir, si comparamos los marcos dominantes después del *Prestige* referidos al diagnóstico y al pronóstico en la lucha contra vertidos marinos observamos que un problema medioambiental se ha convertido en una solución económica.

Con respecto a la atribución de roles en los marcos dominantes (cuadro 5), los actores que deben solucionar el problema (¿quién debe actuar?) antes y después del *Prestige* son los mismos: las diversas Administraciones públicas competentes y los capitanes, consignatarios o propietarios de los buques y los expedidores de mercancías peligrosas o contaminantes transportadas. Sin embargo, existen otros marcos presentes que, después del accidente del *Prestige*, destacan que «todos los gallegos y gallegas», y la sociedad en general, deben actuar. Es el comienzo de la reivindicación del papel que debe jugar la sociedad civil en las políticas de prevención y lucha contra catástrofes medioambientales.

Por otro lado, la población objeto de las acciones (es decir, sobre qué o quién hay que actuar) que se proponen en los marcos dominantes varía: antes del *Prestige* son las Administraciones públicas (que deben coordinarse o adaptarse a las nuevas situaciones), los responsables de las mercancías peligrosas o contaminantes transportadas y de los buques que las transportan y la opinión pública en general. Despues del *Prestige*, los principales destinatarios de las actuaciones son las personas y empresas directa o indirectamente relacionadas con los sectores de la pesca y del marisqueo: armadores, tripulantes, mariscadores, *redeiras*, vendedores ambulantes de pescado y marisco, trabajadores de lonjas y trabajadores de la industria de conservación en frío. Surge una nueva población objetivo que antes no había sido mencionada, ni por los marcos dominantes ni por otros marcos presentes.

## VERÓNICA VIÑAS

CUADRO 5

Atribución de roles en el pronóstico antes y después del *Prestige*

|                                  | Marco dominante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Otros marcos presentes                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Antes del «Prestige»</i>      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                    |
| ¿Sobre qué/quién hay que actuar? | Las Administraciones públicas.<br>Expedidores de mercancías peligrosas por vía marítima.<br>Los operadores (propietarios, navieros o consignatarios) y los capitanes de los buques.<br>Opinión pública.                                                                                                                                                                                                                                          | Zonas turísticas.<br>La población en general.<br>Las generaciones presentes y futuras.<br>El ecosistema marino.                                                                                    |
| ¿Quién debe actuar?              | Las Administraciones públicas. Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).<br>Expedidores de mercancías peligrosas por vía marítima.<br>Los operadores (propietarios, navieros o consignatarios) y los capitanes de los buques.<br>El ente público Puertos del Estado.                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                    |
| <i>Después del «Prestige»</i>    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                    |
| ¿Sobre qué/quién hay que actuar? | Empresas y trabajadores afectados. Armadores, tripulantes, mariscadores, rederos, vendedores ambulantes de pescado y marisco, trabajadores de lonjas y trabajadores de la industria de conservación en frío.<br>Los buques que transportan mercancías peligrosas y contaminantes.<br>Barcos que entren o salgan de puertos españoles, o que tengan que fondear en el mar territorial.<br>El ecosistema marino.<br>Las Administraciones públicas. | Medio ambiente de Galicia.                                                                                                                                                                         |
| ¿Quién debe actuar?              | Las Administraciones públicas.<br>Los capitanes, los operadores y los agentes de los buques, los expedidores o los propietarios de mercancías peligrosas o contaminantes transportadas.                                                                                                                                                                                                                                                          | Todos los gallegos y gallegas.<br>Los países en general, para erradicar las banderas de conveniencia.<br>La sociedad en general debería modificar sus hábitos de vida, de producción y de consumo. |

FUENTE:  
Elaboración propia.

Por otro lado, la solución del problema se localiza en las costas españolas y en los puertos antes del *Prestige*, y se amplía a toda Galicia después del *Prestige* (cuadro 6).

## CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## CUADRO 6

Localización geográfica de la solución en el pronóstico antes y después del *Prestige*

| Marco dominante                                                                                                                      | Otros marcos presentes                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <i>Antes del «Prestige»</i>                                                                                                          |                                                             |
| Costas españolas y puertos.                                                                                                          | Zonas turísticas.<br>Playas y paseos marítimos.<br>Galicia. |
| <i>Después del «Prestige»</i>                                                                                                        |                                                             |
| Zona siniestrada (litorales de Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco).<br>Puertos españoles.<br>Las costas españolas.<br>Galicia. | Fondos marinos afectados por el <i>Prestige</i> .           |
| FUENTE:<br>Elaboración propia.                                                                                                       |                                                             |

MARCOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTES Y DESPUÉS DEL *PRESTIGE*:  
UNA COMPARACIÓN

El análisis de los marcos referidos a catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos antes y después del *Prestige* (llevado a cabo en los apartados anteriores y resumido en los cuadros 7 y 8) nos permite deducir una serie de implicaciones.

En los dos períodos hay cinco estrategias comunes: estrategia jurídica, gerencial, de dotación de medios, de *marketing* público y cuantitativa (esta última no lleva, ni antes ni después del *Prestige*, a la propuesta de actuaciones concretas). Por otro lado, dos estrategias de antes del *Prestige* (estrategia sancionadora y de control de buques) se unifican en sólo una después del *Prestige*, ampliéndose (estrategia de restricciones según las características de los buques). Y, en la segunda etapa, hay tres estrategias nuevas (estrategia medioambiental paliativa, económica paliativa y de inversión en infraestructuras).

Existe, además, un interesante cambio de énfasis en la atribución del problema, es decir, qué o quién tiene el problema. Antes del *Prestige*, los problemas se centraban en los puertos, las costas, la seguridad de otros buques, la seguridad de los tripulantes y los pasajeros, el medio ambiente marino y el turismo. Despues del *Prestige* aparece un grupo perjudicado que antes era inexistente, que ahora se describe con todo detalle, el sector de la pesca y el marisqueo, junto a otros sectores directamente relacionados: rederos, colaboradores fami-

**CUADRO 7**  
**Diferentes marcos interpretativos dominantes en las estrategias de prevención y lucha contra la contaminación por vertidos marinos antes del Prestige**

| ATRIBUCIÓN DE ROLES              |                                                                                                |                                                                                                                    |                                                                                                               |                                                                                                       |                                                                                                           |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  | DIAGNÓSTICO:<br>¿Cuál es el problema?                                                          | ¿Quién tiene el problema?                                                                                          | ¿Quié/quién es responsable del problema?                                                                      | PRONÓSTICO:<br>¿Qué hay que hacer?                                                                    | LLAMADA<br>A LA ACCIÓN:<br>¿Quién debe actuar?                                                            |
| Estrategia jurídica              | Dispensión y antigüedad de la legislación vigente en gestión portuaria y tráfico marítimo      | Gestión no adecuada a la situación y necesidades actuales                                                          | Los puertos                                                                                                   | Actualización y modernización legislativa. Incorporar las normas comunitarias al ordenamiento español | Las Administraciones públicas                                                                             |
| Estrategia gerencial             |                                                                                                |                                                                                                                    |                                                                                                               | Mejora de la gestión de puertos. Coordinación institucional. Creación de organismo especializado      | Las Administraciones públicas. Organismo especializado en prevención y control de la contaminación        |
| Estrategia de dotación de medios |                                                                                                |                                                                                                                    |                                                                                                               | Dotación y aumento de recursos de prevención y lucha contra la contaminación                          | Las Administraciones públicas                                                                             |
| Estrategia de marketing público  | Aumento del volumen de mercancías peligrosas y contaminantes transportadas cerca de las costas | Las costas. La seguridad de otros buques, la seguridad de los tripulantes y pasajeros. El medio marino. El turismo | Mercancías peligrosas y contaminantes transportadas por los buques con origen o destino en puertos nacionales | Campañas de concienciación de la opinión pública                                                      | Las Administraciones públicas                                                                             |
| Estrategia sancionadora          |                                                                                                |                                                                                                                    |                                                                                                               | Establecimiento de sanciones por contaminación y/o vertidos                                           | Las Administraciones públicas.                                                                            |
| Estrategia de control de buques  |                                                                                                |                                                                                                                    |                                                                                                               | Control de buques con origen o destino en puertos nacionales                                          | Las Administraciones públicas. Expedidores de mercancías peligrosas. Operadores y capitanes de los buques |

FUENTE:  
 Elaboración propia.

## CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diferentes marcos interpretativos dominantes en las estrategias de prevención y lucha contra la contaminación por vertidos marinos después del *Prestige*

| ATRIBUCIÓN DE ROLES                                                                |                                                                                                              |                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ESTRATEGIA                                                                         | DIAGNÓSTICO:<br>¿Cuál es el problema?                                                                        | ¿Qué/quién tiene<br>el problema?                                                                                                                             | ¿Qué/quién es<br>responsable<br>del problema?                                                                                                                                                          |
| Estrategia jurídica                                                                |                                                                                                              |                                                                                                                                                              | Adecuación a la normativa euro-<br>pea                                                                                                                                                                 |
| Estrategia gerencial                                                               |                                                                                                              |                                                                                                                                                              | Comisión interministerial de<br>coordinación. Cooperación in-<br>tergubernamental. Centro per-<br>manente para la prevención y<br>lucha contra la contaminación                                        |
| Estrategia de dotación<br>de medios                                                |                                                                                                              |                                                                                                                                                              | Dotación y mejora de recursos                                                                                                                                                                          |
| Estrategia de <i>marketing</i><br>público                                          |                                                                                                              |                                                                                                                                                              | Promoción productos pesque-<br>rieros                                                                                                                                                                  |
| Estrategia cuantitativa                                                            | Aumento del volumen<br>de mercancías peligro-<br>sas y contaminantes<br>transportadas cerca de<br>las costas | Las costas                                                                                                                                                   | El transporte de mer-<br>cancías altamente con-<br>tamíntantes                                                                                                                                         |
| Estrategia de restricción<br>según las características<br>de los buques petroleros | Buques monocasco                                                                                             | Costas. El transporte<br>marítimo, la seguridad<br>marítima y la seguri-<br>dad de la vida humana<br>en el mar. El medio<br>ambiente marino. El tur-<br>ismo | Buques monocasco<br>Inspecciones. Prohibición en<br>puertos españoles de buques<br>monocasco. Regulación de la<br>entrada en puertos refugio de<br>buques en peligro. Control en el<br>mar territorial |
| Estrategia medioam-<br>biental paliativa                                           | Vertidos de hidrocar-<br>buros a las costas                                                                  | El medio<br>marino                                                                                                                                           | Regeneración medioambiental                                                                                                                                                                            |

VERÓNICA VIÑAS

**CUADRO 8**  
Continuación

| ATRIBUCIÓN DE ROLES                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                 |                                                                      |                                                           |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
|                                                | DIAGNÓSTICO:<br>¿Cuál es el problema?                                                                                                                                                                                                                                              | ¿Qué/quién tiene<br>el problema?                                | ¿Quié/quién es<br>responsable<br>del problema?                       | PRONÓSTICO:<br>¿Qué hay que hacer?<br>¿Quién debe actuar? |
| ESTRATEGIA económica<br>paliativa              | Pescadores, mariscadores, acuicultores, armadores, embarcados, tripulantes de los buques pesqueros, rededores, colaboradores familiares de embarcaciones, comercializadores de primer nivel, operarios de lonjas y fábricas de hielo y personal laboral de cofradías de pescadores | El accidente del <i>Présige</i>                                 | Ayudas económicas a los directamente afectados por cese de actividad | Las Administraciones públicas.                            |
| Estrategia de inversión<br>en infraestructuras | Estrategia de inversiones en infraestructuras                                                                                                                                                                                                                                      | Construcción de carreteras, autovías y trenes de alta velocidad | Las Administraciones públicas.                                       |                                                           |

## CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

liares de embarcaciones, comercializadores, operarios de lonjas y fábricas de hielo y personal laboral de cofradías de pescadores. El sector turístico pasa a un segundo plano.

El análisis de los dos períodos revela un desequilibrio entre el diagnóstico (descripción del problema) y el pronóstico (solución del problema) en los marcos dominantes. Más que proveer un diagnóstico amplio del problema de las catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos, los documentos oficiales ofrecen sobre todo soluciones al mismo. Por ello, los diagnósticos son parciales y no conducen a presentar ni a delimitar el problema con todas sus implicaciones.

Los marcos que busquen las múltiples causas de las catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos y ofrezcan soluciones holísticas no son frecuentes. Esta escasez es problemática, porque la literatura científica hace especial hincapié en la importancia de esta visión global para abordar y solucionar el problema (Bookchin, 1986; Bookchin y Foreman, 1991; Christoff, 1996; Devall y Sessions 1985; Dryzek, 2005; Fox, 1990).

Por otro lado, la falta de un contexto político y social favorable a los cambios en profundidad (económicos, energéticos y sociales) necesarios para disminuir las catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos puede dificultar la implementación efectiva de medidas parciales y el trabajo de los movimientos sociales a favor de estas medidas. De hecho, existe un marco dominante que apunta que el problema es el aumento del transporte de mercancías peligrosas y contaminantes, definiéndolo como un problema cuantitativo. Pero no se apuntan soluciones a este hecho dentro de los marcos dominantes. Porque si la solución al problema así planteado fuera disminuir el número de barcos que transportan hidrocarburos, como una cuestión cuantitativa, sin disminuir la demanda, se podrían crear nuevos problemas, por ejemplo falta de hidrocarburos en los lugares de destino. La definición del problema como una cuestión cuantitativa impide una visión más holística, que no enfoque el problema sólo como una cuestión de transporte y comercio, sino como una cuestión que interrelacione problemas diversos, relacionados con medio ambiente, recursos energéticos, sistemas de producción y de consumo, cambio climático, biología marina y costera, sanidad, etc. Pero sobre esto ningún actor gubernamental, y pocos actores políticos o sociales, se atreven a hablar. No es algo que sintonice con los valores e intereses sociales y económicos de nuestra sociedad actual. De todas formas, cabe señalar que existe un marco presente que sí indica soluciones a este hecho, recomendando el cambio de formas de vida, de producir y de consumir, hacia un modelo industrial y energético que reduzca el flujo de recursos y materias primas utilizados (como se recoge en el cuadro 4).

Después del accidente del *Prestige* se avanzó en medidas preventivas, pero, sobre todo, se movilizaron recursos para actuaciones paliativas, es decir, para paliar los efectos económico-

## VERÓNICA VIÑAS

micos generados una vez sucedido el desastre y para construir costosas infraestructuras (carreteras y trenes). Según sus responsables, estas infraestructuras equilibrarán a Galicia con el resto del país, pero nada tienen que ver con la prevención de futuras catástrofes. Es un problema global, cualitativo, que se intenta solucionar, sobre todo, a través de soluciones sectorializadas.

Tal como afirma Eder (1996), el discurso medioambiental ya no es exclusivo de los movimientos sociales defensores del medio ambiente, por lo que se desdibuja entre otros temas y reivindicaciones de diverso tipo. De hecho, las cuestiones relacionadas con la protección ambiental se han incluido en las líneas programáticas de los partidos políticos de todo el espectro ideológico (Font, 2001: 386). Por otro lado, el principal movimiento social surgido a raíz del siniestro del *Prestige*, *Nunca Más*, no tenía un discurso medioambientalista, sino principalmente de reivindicación del olvido histórico y atraso comparativo de Galicia, en defensa de los intereses de esta región. El principal objetivo de *Nunca Más* era «canalizar las justas demandas de la ciudadanía gallega», tal como se recoge en su Manifiesto Fundamental<sup>8</sup>. Así lo ven, también, los gallegos, tal como se refleja en la encuesta del Instituto Sondaxe, de noviembre de 2003. Al ser preguntados sobre la naturaleza de *Nunca Más*, la respuesta predominante es la que vincula a *Nunca Más* con un partido político (en clara alusión al Bloque Nacionalista Galego, BNG) (36%), seguida de aquella que la considera una asociación independiente en defensa de los intereses de Galicia (22,7%). Sólo el 15,1% piensa que *Nunca Más* es una asociación ecologista (Díz Otero y Lois González, 2005: 273). Estos hechos dificultan un análisis holístico y en profundidad de los problemas y las soluciones relacionados con la contaminación ambiental debida a vertidos marinos.

## CONCLUSIONES

El análisis de marcos llevado a cabo en esta investigación nos ha permitido comprender los marcos interpretativos de las políticas públicas referidas a la prevención y lucha contra la contaminación ambiental debida a vertidos marinos antes y después del accidente del buque petrolero *Prestige*. Ha servido para analizar los marcos dominantes y otros marcos presentes, la definición del problema, qué es lo que se identifica como causa del problema, cómo se localiza geográficamente el problema, a quién o a quiénes se les atribuye el pro-

<sup>8</sup> Un análisis en profundidad de la movilización social llevada a cabo por *Nunca Más*, y sus efectos sobre los actores del sistema político y sobre la ciudadanía (sobre sus preferencias, valores simbólicos y otros componentes de la cultura política gallega), se encuentra en Díz Otero y Lois González (2005). El contexto político (y la oportunidad política) del surgimiento y consolidación de *Nunca Más* se desarrolla en Aguilar Fernández y Ballesteros Peña (2004). Y la relevancia de la existencia de redes sociales previas para el surgimiento y consolidación de ese movimiento social se aborda en Aguilar Fernández y Ballesteros Peña (2005).

blema y la responsabilidad del mismo, cuáles son las soluciones propuestas, qué o quiénes son los destinatarios de las políticas para solucionar el problema, a qué zona se destinan esas políticas y quién o quiénes deben actuar para solucionar el problema. Con esta metodología se han podido analizar textos muy dispares pero que hacen referencia a la política pública estudiada: textos oficiales referidos a esa política (textos legales, planes y programas), actas de los debates parlamentarios relacionados, programas electorales de los principales partidos políticos en las elecciones nacionales y regionales, documentos de los actores sociales que se consideren relevantes, y textos que se publican en los medios de comunicación y que reflejan los debates públicos sobre el tema elegido.

De esta forma, hemos podido concluir que las políticas públicas españolas referidas a catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos antes y después del accidente del buque *Prestige* poseen más similitudes entre los dos períodos que diferencias. La similitud más evidente es el enmarcamiento jurídico, gerencialista y cuantitativo dominante. Es posible que esto sea así porque apelar a la necesidad de actualizar la legislación, a mejorar la gestión o a los números (reducción del número de barcos monocasco que entran y salen de puertos españoles) son argumentos que pueden ser asumidos de forma más fácil por los diferentes actores públicos, sociales y políticos, que cuestiones más controvertidas como sistemas de producción y de consumo, cambios culturales en la sociedad o de hábitos de la población.

Otra cuestión remarcable es que en estas políticas públicas se restringe el problema a los habitantes de las zonas costeras y al medio marino, y no se hace una referencia a las naviertas, constructoras, extractoras, comercializadoras o transportadoras de hidrocarburos, ni a la sociedad en general, cuando se define quién tiene el problema.

Por otro lado, no se aborda el problema como algo multidimensional, con relación con diversas políticas públicas (medio ambiente, transporte, sanidad, infraestructuras, energía...).

Además, como ya se apuntó, en los planes y políticas de los gobiernos falta una articulación entre el diagnóstico y el pronóstico. Los diagnósticos son parciales, y a veces inexistentes. Sobre todo se ofrecen soluciones, sin haber delimitado previamente con detalle el problema, lo que suele ser de gran utilidad para el diseño e implementación de políticas eficaces.

Se puede subrayar, además, que existen pocas referencias a las opiniones y textos de los científicos. Esto dificulta la solución del problema, ya que los marcos que explícitamente tienen una visión más multidimensional de las causas y las soluciones son los que provienen de estos actores. Sus discursos contienen un enfoque más comprensivo, tanto del pro-

## VERÓNICA VIÑAS

blema como de las soluciones a las catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos. Se dirigen a eliminar la fuente del problema, apostando por las energías renovables y la eficiencia energética. Mareas negras como la del *Prestige* son el resultado de nuestra dependencia del petróleo. Y las posibilidades de que una nueva marea negra se produzca tienen mucho que ver con la política energética internacional.

El análisis realizado, además, nos permite obtener enseñanzas útiles para esas políticas públicas. De hecho, el análisis de políticas públicas tiene una voluntad de superar planteamientos puramente descriptivos para complementarlos con tareas prescriptivas, conectando con una de las grandes preocupaciones de la ciencia política contemporánea, tal como indica Blondel (1981: 195-207). Como señala Dunn, en el análisis de políticas públicas existe la voluntad de producir conocimientos (es decir, descripciones) del proceso de políticas públicas y, al mismo tiempo, generar indicaciones para el proceso de esas mismas políticas (es decir, prescripciones) (Dunn, 1981). De hecho, exigir modificaciones en las características de los barcos de transporte de hidrocarburos que pasan cerca de las costas ha sido una medida necesaria y útil, y se deberían aún aumentar más las exigencias y el control de estos buques para mejorar la seguridad del comercio de petróleo. Pero esto es insuficiente para solucionar el problema. Considerando que el 38% de la contaminación marina por hidrocarburos proviene del propio consumo de hidrocarburos (descargas desde tierra —industriales, urbanas, etc.—, que acaban en el mar, y de los pequeños derrames de los buques no petroleros), y que el 8% de esa contaminación se debe a accidentes de buques petroleros (National Research Council, 2003), el principal obstáculo para eliminar las catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos son las actuales reglas del mercado y la forma de vida del mundo desarrollado, excesivamente dependiente de la energía procedente de hidrocarburos. Y estas dos cuestiones son extremadamente resistentes al cambio. Se ha conseguido bastante en prevención de este tipo de catástrofes modificando las exigencias en el transporte del petróleo por vía marítima, pero más efectivo sería poder actuar a través de diferentes políticas públicas interrelacionadas. Para ello, sería necesario que los marcos dominantes en las políticas públicas referidas a esta cuestión fueran más consistentes en la relación entre diagnóstico y pronóstico, que las voces de los movimientos sociales, científicos y expertos en medio ambiente fueran más escuchadas. Y que los habitantes de las zonas costeras, los armadores, los extractores, los transportistas y los comercializadores de hidrocarburos, y la sociedad en general, fueran considerados tanto como los que tienen el problema, como los responsables del problema, como los destinatarios de las actuaciones, y como los que tienen que actuar para solucionarlo. Tal como afirma Ulrich Beck, en su libro *Risk society*, ya no podemos seguir pensando que el problema reside «en los otros» (1992: 12).

**CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS****ANEXO: LISTA DE DOCUMENTOS INCLUIDOS EN EL ANÁLISIS****A) LEGISLACIÓN**

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, *de puertos del Estado y de la Marina Mercante*. BOE n.º 283, de 25 de noviembre.

Real Decreto 1253/1997, de 24 de julio, *sobre condiciones mínimas exigidas a los buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes, con origen o destino en puertos marítimos nacionales*. BOE n.º 198, de 19 de agosto.

Real Decreto 701/1999, de 30 de abril, *por el que se modifica el Real Decreto 1253/1997, de 24 de julio, sobre condiciones mínimas exigidas a los buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes, con origen o destino en puertos marítimos nacionales*. BOE n.º 115, de 14 de mayo.

Ley 6/2001, de 8 de mayo, *de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental*. BOE n.º 111, de 9 de mayo.

Ley 16/2002, de 1 de julio, *de prevención y control integrados de la contaminación*. BOE n.º 157, de 2 de julio.

Real Decreto 1220/2002, de 22 de noviembre, *por el que se crea la Comisión interministerial para el seguimiento de los daños ocasionados por el buque «Prestige»*. BOE n.º 281, de 23 de noviembre.

Real Decreto 1217/2002, de 22 de noviembre, *por el que se determinan la composición y funciones de la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo*. BOE n.º 297, de 12 de diciembre.

Real Decreto-Ley 7/2002, de 22 de noviembre, *sobre medidas reparadoras en relación con el accidente del buque «Prestige»*. BOE n.º 281, de 23 de noviembre.

Real Decreto-Ley 8/2002, de 13 de diciembre, *por el que se amplían las medidas reparadoras en relación con el accidente del buque «Prestige» a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco, y se modifica el Real Decreto-Ley 7/2002, de 22 de noviembre*. BOE n.º 299, de 14 de diciembre.

Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, *por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes*. BOE n.º 299, de 14 de diciembre.

Real Decreto 1/2003, de 3 de enero, *por el que se crea el Comisionado para las actuaciones derivadas de la catástrofe del buque «Prestige»*. BOE n.º 4, de 4 de enero.

Real Decreto 4/2003, de 3 de enero, *por el que se modifica el Real Decreto 1220/2002, de 22 de noviembre, por el que se crea la Comisión interministerial para el seguimiento de los daños ocasionados por el buque «Prestige»*. BOE n.º 4, de 4 de enero.

Real Decreto 1341/2003, de 31 de octubre, *por el que se modifica el Real Decreto 1/2003, de 3 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno para las actuaciones derivadas de la catástrofe del buque «Prestige»*. BOE n.º 262, de 1 de noviembre.

Real Decreto-Ley 4/2004, de 2 de julio, *por el que se adoptan determinadas medidas relacionadas con los daños ocasionados por el accidente del buque «Prestige»*. BOE n.º 160, de 3 de julio.

Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, *por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo*. BOE n.º 39, de 14 de febrero.

Real Decreto 2182/2004, de 12 de noviembre, *por el que se crea el Centro para la Prevención y lucha contra la Contaminación marítima y del litoral*. BOE n.º 276, de 16 de noviembre.

## VERÓNICA VIÑAS

Resolución del 31 de mayo de 2006, *de la Dirección General de la Marina Mercante, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de mayo de 2006, por el que se aprueba el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino para el período 2006/2009*. BOE n.º 153, de 28 de junio.

### B) PLANES GUBERNAMENTALES

*Plan Estratégico de Desenvolvimento Económico de Galicia, 2000-2006. PEDEGA.* Xunta de Galicia.

*Plan de dinamización económica, 2003.* Xunta de Galicia.

*Plan Galicia 2003.* Gobierno español.

*Plan Nacional de Salvamento 2002-2005.* Ministerio de Fomento.

*Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de Lucha contra la Contaminación del Medio Marino, 2006-2009.* Ministerio de Fomento.

### C) DEBATES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL PARLAMENTO GALLEGO

Congreso de los Diputados (2002): *Intervención del Ministro de Fomento el 10 de diciembre de 2002 en la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados.* Reproducido en Luis Gómez y Pablo Ordaz, *Crónica negra del Prestige*, Madrid: Ediciones El País, 2003, pp. 183-189.

Congreso de los Diputados (2002): *Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, a petición propia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 del Reglamento, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado en Copenhague los días 12 y 13 de diciembre de 2002, celebrada el 16 de diciembre.* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 215.

Congreso de los Diputados (2006): *Debate y votación sobre el informe elaborado por la subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del «Prestige»*, celebrados el 28 de junio en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 628.

Congreso de los Diputados (2006): *Debate y votación para solicitar, en su caso, a la Mesa de la Cámara, que el informe de la Subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del «Prestige» sea sometido a debate por el Pleno del Congreso de los Diputados*, celebrados el 28 de junio en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 628.

Congreso de los Diputados (2006): *Informe de la Subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del «Prestige».* Boletín Oficial de las Cortes Generales, n.º 415, de 5 de julio.

Congreso de los Diputados (2006): *Acuerdo de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación por el que se aprueba con modificaciones el Informe de la Subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del «Prestige».* Boletín Oficial de las Cortes Generales, n.º 421, de 25 de julio.

Parlamento Gallego (2002-2003): *Comisión de investigación das causas da catástrofe do petroleiro Prestige, das consecuencias económicas, sociais e ecológicas e o esclarecemento das responsabilidades políticas correspondentes.*

**D) PROGRAMAS ELECTORALES***Elecciones generales 2000*

Izquierda Unida (IU). *Somos necesarios. Elecciones generales Programa 2000.*

Partido Popular (PP). *Elecciones generales 2000. El compromiso del centro.*

*Elecciones generales 2004*

Izquierda Unida (IU). *Programa electoral de Izquierda Unida. Elecciones generales del 14 de marzo de 2004. Vamos a recuperar tu ilusión. Palabra.*

Partido Popular (PP). *Programa de gobierno del Partido Popular. Elecciones generales de 2004.*

Partido Socialista Obrero Español (PSOE). *Merecemos una España mejor. Programa electoral elecciones generales 2004.*

*Elecciones autonómicas gallegas 2001*

Bloque Nacionalista Galego (BNG). *Programa de Governo. Bloque Nacionalista Galego, 2001- 2005.*

*Elecciones autonómicas gallegas 2005*

Bloque Nacionalista Galego (BNG). *Programa de Gobierno. Eleccións ao Parlamento de Galiza, xuño 2005.*

Izquierda Unida - Esquerda Unida (IU). *Programa electoral. Eleccións autonómicas 2005.*

Partido dos Socialistas de Galicia (PSdeG-PSOE). *Móvome. Programa de governo. Eleccións autonómicas xuño 2005.*

Partido Popular (PP). *O noso compromiso con Galicia. Programa electoral.*

**E) OTROS DOCUMENTOS**

Audiencia Provincial de A Coruña. Sección Primera (2003): *Auto de 3 de enero de 2003, de desestimación del recurso contra la prisión provisional del capitán Apostolos Mangouras.* Reproducido en Luis Gómez y Pablo Ordaz, *Crónica negra del Prestige*, Madrid: Ediciones El País, 2003, pp. 191-195.

Barrot, Jacques (Comisario europeo de Transportes) (2007): «Reflexiones sobre la seguridad marítima», *El País*, 13 de febrero.

Girin, Michel (2003): *La marea negra del Prestige.* Conferencia pronunciada por el profesor Michel Girin (Director del Centre de Documentation de Recherche et d'Expérimentations sur les Pollutions Accidentelles des Eaux -

## VERÓNICA VIÑAS

CEDRE) en el Colegio de Periodistas de Barcelona, 5 de febrero de 2003. Barcelona: Associació Catalana de Comunicació Científica.

Greenpeace (2004): *Quinientos días después, un desastre como el del Prestige puede repetirse. Carta de Juan López de Uralde, Director Ejecutivo de Greenpeace España, a José Luis Rodríguez Zapatero* (<http://www.greenpeace.org/espana/news/quinientos-d-as-despues-un-de>) (última consulta: 12 de noviembre de 2008).

Nunca Más (2002): *Manifiesto de la manifestación de la Plataforma Nunca Mais el 1 de diciembre de 2002 en Santiago de Compostela*. Leído por Manuel Rivas. Traducido al castellano en Pedro Arias Veira, *Prestige: el barco de los locos*, Madrid: Espasa-Calpe, 2003, pp. 125-128.

Nunca Más (2002): *Nunca Más: Manifiesto fundacional*.

Ruiz Soroa, José María (2002): «No tirar sobre el marino», *El País*, 23 de noviembre (José María Ruiz Soroa es el abogado defensor del capitán del *Prestige*).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Fernández, S. (1999): «Las consecuencias de la integración europea en la política medioambiental española», en I. Llamazares y F. Reinares (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 225-248.

Aguilar Fernández, S., y Ballesteros Peña, A. (2004): «Debating the Concept of Political Opportunities in Relation to the Galician Social Movement *Nunca Más*», *South European Society & Politics*, vol. 9, n.º 3, pp. 28-53.

— (2005): «El modelo de proceso político a debate. Una explicación alternativa al origen y consecuencias del movimiento social “Nunca Más”», *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 111, pp. 105-136.

Arias Maldonado, M., y Valencia Saiz, A. (1998): «Participación y representación en la Teoría Política Verde: nuevos contenidos para viejos conceptos de la democracia liberal», *Sistema*, n.º 147, pp. 79-103.

— (2003-2004): «Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 28-29, pp. 23-39.

Bardach, E. (1981): «Problems and Problem Definition in Policy Analysis», en J. Crecine (ed.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, Greenwich: JAI Press, pp. 161-171.

Beck, U. (1992): *Risk society. Towards a New Modernity*, Londres: Sage.

Benford, R. D. (1993): «Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement», *Social Forces*, vol. 7, n.º 3, pp. 677-701.

Birkland, T. A. (1997): *After disaster. Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington: Georgetown University Press.

Blondel, J. (1981): *The Discipline of Politics*, Londres: Butterworths.

Bookchin, M. (1986): *The modern crisis*, Philadelphia: New Society.

Bookchin, M., y Foreman, D. (1991): *Defending the Earth*, Boston: South End Press.

Bustelo, M., y Lombardo, E. (2006): «Los “marcos interpretativos” de las políticas públicas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 14, pp. 117-140.

## CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Bustelo, M., y Lombardo, E. (eds.) (2007): *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Madrid: Ediciones Cátedra.

Christoff, P. (1996): «Ecological Citizens and Ecologically Guided Democracy», en B. Doherty y M. de Geus (eds.), *Democracy and Green Political Thought*, Londres: Routledge, pp. 151-169.

Devall, B., y Sessions, G. (1985): *Deep Ecology: Living as if Nature Mattered*, Salt Lake City: Peregrine Smith.

Diz Otero, I., y Lois González, M. (2005): «La reconstrucción de la sociedad civil en Galicia: la catástrofe del "Prestige" y el movimiento Nunca Más», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 129, pp. 255-280.

Dobson, A. (2001a): «Cambios en la ciudadanía», en R. Máiz (ed.), *Construcción de Europa, democracia y globalización* (vol. 2), Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 705-714.

— (2001b): «Ciudadanía ecológica: ¿una influencia desestabilizadora?», *Isegoria. Revista de Filosofía Moral y Política*, n.º 24, pp. 167-187.

— (2005): «Ciudadanía ecológica», *Isegoria. Revista de Filosofía Moral y Política*, n.º 32, pp. 47-62.

Dryzek, J. S. (2005): *The politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press.

Dunn, William N. (1981): *Public Policy analysis. An introduction*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Eder, K. (1996): «The institutionalisation of environmentalism: ecological discourse and the second transformation of the public sphere», en S. Lash, B. Szerszynski y B. Wynne (eds.), *Risk, environment and modernity*, Londres: Sage, pp. 203-223.

Font, N. (2001): «La europeización de la política ambiental: desafíos e inercias», en C. Closa (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo, pp. 380-399.

Fox, W. (1990): *Toward a Transpersonal Ecology: Developing New Foundations for Environmentalism*, Boston: Shambhala.

Gamson, W. A. (1992): *Talking politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gamson, W. A., y Lash, K. E. (1983): «The Political Culture of Social Welfare Policy», en S. E. Spiro y E. Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State*, Nueva York: Academic Press.

Gamson, W. A., y Modigliani, A. (1989), «Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power», *American Journal of Sociology*, vol. 95, n.º 1, pp. 1-37.

Goffman, E. (1974): *Frame Analysis: An Essay on the Organisation of Experience*, Nueva York: Harper.

Hecló, H. (1974): «Policy Analysis», *British Journal of Political Science*, n.º 2, pp. 83-108.

Houston, D., y Richardson, L. E. (2000): «The Politics of Air Bag Safety: A competition Among Problem Definitions», *Policy Studies Journal*, vol. 28, n.º 3, pp. 485-501.

Ibarra, P. (2002): «The social movements: from promoters to protagonists of democracy», en P. Ibarra, (ed.), *Social movements and Democracy*, Nueva York: Palgrave, pp. 1-20.

— (2005): *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, Madrid: Síntesis.

Jaria i Manzano, J. (2005): «Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 73, pp. 117-134.

Kingdon, J. W. (1995): *Agendas, alternatives and public policies*, Nueva York: Longman.

## VERÓNICA VIÑAS

Lombardo, E. (2008a): «Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 18, pp. 95-120.

— (2008b): «Gender Inequality in Politics: Policy Frames in Spain and the European Union», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 10, n.º 1, pp. 78-96.

Lombardo, E., y Meier, P. (2008): «Framing Gender Equality in the European Union Political Discourse», *Social Politics*, vol. 15, n.º 1, pp. 101-129.

McAdam, D.; McCarthy, J. D., y Zald, M. N. (1996): «Opportunities, mobilizing structures, and framing process - toward a synthetic, comparative perspective on social movements», en D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-20.

McCarthy, J. D.; Smith, J., y Zald, M. N. (1996): «Accessing public, media, electoral, and governmental agendas», en D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 291-311.

Meier, P.; Lombardo, E.; Bustelo, M., y Pantelidou Maloutas, M. (2005): «Gender mainstreaming and the benchmarking fallacy of women in political decision-making», *The Greek Review of Social Research*, n.º 117, pp. 35-61.

Méndez, C., y Frutos, A. (2003): *El libro blanco sobre el Prestige*, Madrid: Fundación Alternativas.

Minsky, M. (1975): «A Framework for Presenting Knowledge», en P. A. Winston (ed.), *The Psychology of Computer Vision*, Nueva York: McGraw-Hill, pp. 211-277.

National Research Council (2003): *Oil in the Sea III: Inputs, Fates and Effects*, Washington: National Academy Press.

Redondo, J. (2007): *Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del gobierno a través de los medios tras el hundimiento del «Prestige»*, Valencia: VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) ([http://www.aecpa.es/congreso\\_08/archivos/area5/GT-16/REDONDO-JAVIER.pdf](http://www.aecpa.es/congreso_08/archivos/area5/GT-16/REDONDO-JAVIER.pdf)) (última consulta: 7 de noviembre de 2008).

Rein, M., y Schönen, D. (1993): «Reframing Policy Discourse», en F. Fischer y J. Forester (eds.), *The argumentative turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press, pp. 145-166.

Richardson, J. (1982): *Policy Styles in Western Europe*, Londres: Allen & Unwin.

Rivas, A. (1998): «El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales», en P. Ibarra y B. Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid: Editorial Trotta, pp. 181-215.

Schmidt, V. A. (2000): «Values and Discourse in the Politics of Adjustment», en F. W. Scharpf y V. A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, pp. 229-309.

Schneider, S. K. (1995): *Flirting with Disaster. Public Management in Crisis Situations*, Nueva York: M. E. Sharpe.

Schön, D. A., y Rein, M. (1994): *Frame Reflection. Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Nueva York: Basic Books.

Snow, D. A., y Benford, R. D. (1988): «Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilisation», *International Social Movement Research*, n.º 1, pp. 197-217.

— (1992): «Master Frames and Cycles of Protest», en A. D. Morris y C. McClurg-Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press, pp. 133-155.

## CATÁSTROFES Y CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Snow, D. A.; Rochford, B. E.; Worden, S. K., y Benford, R. D. (1986): «Frame Alignment Process, Micromobilization and Movement Participation», *American Sociological Review*, vol. 5, n.º 4, pp. 464-481.

Spector, M., y Kitsuse, J. (1987): *Constructing Social Problems*, Nueva York: Aldine de Gruyter.

Stone, D. A. (1989): «Causal stories and the formation of policy agendas», *Political Science Quarterly*, vol. 104, n.º 2, pp. 281-300.

— (2002): *Policy paradox. The art of political decision making*, Nueva York: W. W. Norton.

Tarrow, S. (1992): «Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames: Constructing Meanings through Action», en A. D. Morris y C. McClurg-Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press, pp. 174-202.

Tejerina, B. (1998): «Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores», en P. Ibarra y B. Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid: Editorial Trotta, pp. 111-138.

Triandafyllidou, A., y Fotiou, A. (1998): «Sustainability and Modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy-Making», *Sociological Research Online*, vol. 3, n.º 1.

Tynkkynen, N. (2006): «Action frames of environmental organisations in Post-Soviet St. Petersburg», *Environmental Politics*, vol. 15, n.º 4, pp. 639-649.

Valencia Saiz, A. (1998): «Democracia, ciudadanía y ecologismo político», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 102, pp. 77-94.

— (2003): «Ciudadanía ecológica: una noción subversiva dentro de una política global», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 120, pp. 269-300.

Verloo, M. (2005): «Mainstreaming Gender Equality in Europe. A critical frame analysis approach», *The Greek Review of Social Research*, n.º 117, pp. 11-34.

— (ed.) (2007): *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest: Central European University Press.

Zald, M. N. (1996): «Culture, ideology, and strategic framing», en D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 261-274.