

PERÍODO PARLAMENTARIO

2011

ORDEN DEL DÍA N° 146

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 13 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 24 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a fin de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el examen de control ambiental respecto del seguimiento de la resolución 17/08 AGN realizado en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Subsecretaría de Pesca y Agricultura, y cuestiones conexas.

1. (5.946-D.-2011.)
2. (614-O.V.-2010.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-614/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 9/11 aprobando el informe de auditoría de control de gestión ambiental en relación con el seguimiento de la resolución 17/08 AGN, realizada en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Subsecretaría de Pesca y Agricultura (SSPYA); y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole: *a) Informe sobre las medidas adoptadas a los fines*

de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen de control de gestión ambiental respecto del seguimiento de la resolución 17/08 AGN, realizado en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Subsecretaría de Pesca y Agricultura; b) Informe sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las aludidas situaciones y determinar y efectivizar las responsabilidades de los funcionarios actuantes.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-614/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 9/11 aprobando el informe de auditoría de control de gestión ambiental en relación con el seguimiento de la resolución 17/08 AGN, realizada en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Subsecretaría de Pesca y Agricultura (SSPYA); y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen de control de gestión ambiental respecto del seguimiento de la resolución 17/08 AGN, realizado en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Subsecretaría de Pesca y Agricultura.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

Nicolás A. Fernández.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) ha realizado un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría de la actuación 214/2001 AGN, aprobado por resolución 69/02 AGN. Dicho informe corresponde a la auditoría practicada en el ámbito de la Dirección Nacional de Pesca y Agricultura, con el siguiente objeto: “Examen de las acciones tendientes a la regulación de la actividad pesquera y conservación de las pesquerías, en especial de los recursos merluza y calamar; y seguimiento de los programas, proyectos y actividades de la dirección nacional, así como el análisis del desempeño de sus gestiones”.

Se aclara que el objeto del informe de auditoría de gestión ambiental, aprobado por la resolución 9/11 AGN referido al seguimiento de la resolución 17/08 AGN en la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, es a la vez seguimiento de la actuación 214/2001 AGN, aprobada por la resolución 69/2002 AGN, mencionada en el párrafo precedente.

El período auditado abarca el segundo semestre de 2006 y primer semestre de 2009.

El informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del organismo. La respuesta formula una serie de comentarios que no modifican las observaciones y recomendaciones desarrolladas por la AGN.

El órgano de control expone, en el punto seguimiento, los siguientes comentarios y observaciones:

1. Estructura orgánico-funcional del organismo

1.1. Recomendación realizada

Aprobar el proyecto de estructura orgánico-funcional definitiva respecto de las misiones y funciones de las áreas correspondientes a la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura. Del informe aprobado por resolución 17/08 AGN, surge que fue subsanada por el dictado

del decreto 1359/04, modificado posteriormente por el decreto 373/07.

1.2. Situación actual

El organigrama, los objetivos, misiones y funciones del organismo se encuentran formalmente establecidos en los siguientes instrumentos legales: decreto 1.359/04, decreto 1.940/08 y resolución MEyP 35/09.

Aclara la AGN que, si bien la estructura organizativa, objetivos, responsabilidades primarias y acciones encomendadas por la ley al organismo en el período auditado son las establecidas en las normas citadas en el párrafo precedente, el 1º de octubre de 2009, por decreto 1.366/09, se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

1.3. Opinión de la AGN

Recomendación regularizada.

2. Protección del recurso pesquero

2.1. Deficiencia detectada

Merluza común (*Merluccius hubbsi*)

La AGN señala que un valor clave para la gestión sustentable de las pesquerías es el de captura biológicamente aceptable (CBA), que anualmente estima el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) al evaluar el recurso merluza, que debe ser tenido en cuenta por el Consejo Federal Pesquero (CFP) al establecer la captura máxima permisible (CMP) para la especie a fin de evitar excesos de explotación y asegurar su conservación a largo plazo. Según la información otorgada por el organismo, las capturas de merluza común superaron a la CMP establecida.

En el período auditado, tanto en el stock norte como en el stock sur, las CMP superaron la CBA recomendada por los investigadores del INIDEP, lo cual se agrava por la sobrepesca y la pesca no declarada, que se estima en un 10% por encima de las capturas declaradas (CD).

La demora del INIDEP –ocho meses de retraso en 2006 y siete en 2005– en entregar los informes técnicos con la evaluación de los efectivos de merluza común y la CBA anual estimada para cada stock es considerable con relación al año calendario, y obliga al CFP a establecer las CMP anuales con carácter provisorio y a título precautorio durante la mayor parte del año.

La AGN señala que el intercambio de información científica sobre calamar illex entre el INIDEP y el Imperial College se ha interrumpido, pero no fue reemplazado por ninguna otra actividad que permita acceder a información científica de la zona de las aguas comprendidas entre los paralelos de 45° y 60° S.

2.2. Recomendación realizada

Entre otras la AGN realizó las siguientes recomendaciones:

– Contar con los informes técnicos del INIDEP sobre evaluación de los efectivos de merluza común y sus respectivos valores de captura biológica aceptable (CBA) estimados para cada stock en tiempo y forma a fin de

establecer los valores de captura máxima permisible (CMP) anuales con carácter definitivo.

– Preservar la pesca de juveniles, fundamentales por constituir la futura población de reclutas.

– Considerar el valor de CBA que evalúa el INIDEP para el *stock* norte en el corto y en el mediano plazo, debido a las condiciones críticas del efectivo de merluza común.

– Restringir la pesca por arrastre dentro del área de veda y evaluar la posibilidad de prohibir la flota tangonera en virtud de su alto índice de captura accidental (*by catch*) de merluza que se descarta, hasta lograr un grado de certeza en la utilización del sistema selectivo Disella II.

– Asignar al INIDEP los recursos necesarios para continuar los estudios que permitan predecir las variaciones interanuales del calamar illex.

– Arbitrar los mecanismos necesarios para que el INIDEP acceda a información científica de la zona de las aguas comprendidas entre los paralelos 45° y 60° S.

Con respecto a la zona común de pesca argentino-uruguaya (ZCPAU), regulada por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM), se recomendó:

– Profundizar las negociaciones bilaterales necesarias a los fines de acordar medidas de manejo conjuntas para que la CMP en la ZCPAU sea una fracción de la CBA recomendada por el INIDEP.

– No interrumpir el ciclo de vedas estacionales.

– Impulsar el uso del sistema de posicionamiento satelital en todos los buques pesqueros que operan en la ZCP, como medio de mejorar el control de la zona.

2.3. Situación actual

El *stock* norte y el *stock* sur están separados por un límite que coincide con los 41° de latitud sur. El *stock* norte es un recurso pesquero compartido con Uruguay y el *stock* sur desarrolla su ciclo vital dentro la zona exclusiva argentina, aunque se registran algunas capturas de buques extranjeros en aguas internacionales.

La información sobre merluza común se sustenta en los informes técnicos y científicos del INIDEP. En los últimos años existió un significativo retraso en la entrega de los informes de INIDEP. La AGN aclara que esos retrasos dificultan la aplicación de un criterio fundamentado en las decisiones de manejo de la pesquería.

2.4. Stock norte

Sobre el *stock* norte operan principalmente buques de la flota fresquera, que capturan el 93% de los desembarques.

La siguiente tabla compara los desembarques declarados de Argentina, Uruguay y Brasil con las capturas biológicamente admisibles (CBA), recomendadas por el Instituto Nacional de Investigación Pesquera (INIDEP), y con las capturas máximas permisibles (CMP) sumadas, establecidas por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo y el Consejo Federal Pesquero. Entre 2007 y 2009 (tabla 1) los desembarques declarados fueron superiores a las recomendaciones científicas del INIDEP. Las mismas CMP, que limitan los volúmenes desembarcados, superan las recomendaciones científicas.

Año	CBA (t)	CMP conjunta (t)	Argentina (t)	Uruguay + Brasil (t)	Total (t)
2006	62.000	111.600	26.225	33.183	59.408
2007	43.000	98.000	23.574	32.655	56.229
2008	48.000	99.000	63.143	30.098	93.241
2009	48.000	95.000	57.221	16.575	73.796

Tabla 1. Desembarques totales de merluza (*stock* norte) por país, captura biológicamente aceptable (CBA) y captura máxima permisible (CMP) de merluza común en toneladas del *stock* norte en el período 2006-2009
Fuente: MINAGRI, CTMFM, INIDEP.

La biomasa es una estimación del peso vivo de animales en el agua. La biomasa reproductiva representa una estimación del peso vivo de los animales en condiciones de reproducirse. La tendencia de la biomasa total y de la biomasa reproductiva del *stock* norte fue declinante durante el período 1986-2005, disminuyeron 77 % y 84 %, respectivamente. Desde 2000, la biomasa reproductiva se mantiene un 40% por debajo del nivel crítico mínimo, estimado por el INIDEP en 130 mil toneladas.

La situación actual del recurso pesquero se denomina sobre pesca de reclutamiento, o sea que la biomasa reproductiva está en un nivel tan bajo que están amenazadas su capacidad de reproducción y la de recuperar los niveles de equilibrio anteriores a 1997, período en el cual descendió por debajo del nivel crítico mínimo.

La AGN observa que se necesita reducir urgentemente la presión de pesca para recuperar la biomasa total y reproductiva y evitar el colapso de este stock en plazos relativamente cortos. Sin embargo, para 2010

nuevamente la CMP conjunta (84.000 t) está muy por encima de las 43.000 toneladas recomendadas por el INIDEP.

2.5. Stock sur

El 68% de los desembarques los efectúa la flota fresquera, mientras que la flota congeladora arrastrera captura un 27%. Un pequeño porcentaje es capturado fuera de la ZEE por flotas extranjeras.

En la tabla 2 se puede observar cómo la administración pesquera ha establecido capturas máximas permisibles (CMP) superiores a las recomendadas por las investigaciones científicas, con una excepción en 2008. Además, los desembarques declarados superaron las CMP establecidas en todo el período en análisis.

Año	CBA	CMP	Desembarque declarado (DD)
2006	264.000	309.000	347.782
2007	207.000	262.000	288.517
2008	230.000	207.000	212.638
2009	170.000	207.000	228.830

Tabla 2. Desembarques declarados (incluyendo capturas fuera de la ZEE por flotas extranjeras), captura biológicamente aceptable (CBA) y captura máxima permisible (CMP) de merluza común en toneladas del stock sur en el período 2006-2009.

La biomasa total y la reproductiva estimadas recientemente son muy similares a las que se encontraron en 2001, año en el cual la situación del recurso era crítica. Entre 1986 y 2008, la biomasa total y reproductiva se redujo 72% y 80%, respectivamente. Desde 1998 la población no pudo recuperar el límite crítico de biomasa reproductiva establecido para este stock en 400.000 t.

Los estudios científicos revelan que hubo reclutamientos escasos entre 2005 y 2007. La importante presión de pesca sobre las edades juveniles, individuos que no alcanzaron todavía la madurez sexual, limita la posibilidad de que estos ejemplares se incorporen al stock de reproductores. En su mayoría, los ejemplares juveniles se devuelven, muertos al mar, como descarte.

2.6. Calamar illex (*Illex argentinus*)

La AGN advierte que continúa interrumpido el intercambio de datos con el Imperial College (Renewable Resources Assessment Group –RRAG, T H Huxley School of Environment, Earth Sciences and Engineering-, Imperial College of Science, Technology and Medicine, Londres), es decir, se carece de datos del área de Malvinas. La fuente más activa de datos es la pesca comercial, tanto la que proviene de partes de pesca como de datos de observadores.

2.7. Opinión

No regularizada.

2.8. Nuevo comentario

En los últimos años existió un significativo retraso en la entrega de los informes del INIDEP, por primera vez en 2009 se tuvo la estimación de la CBA para el año 2010 en diciembre de 2009. Las dificultades internas del INIDEP imposibilitaron la realización de las campañas globales 2008 y 2009 de merluza común, lo que afectó la calidad de los datos científicos en los que se basa la estimación de la CBA.

En los informes de observadores del INIDEP invocablemente se menciona que los buques langostineros (o tangoneros) no usan el dispositivo de selectividad obligatorio DISELA II ni ningún otro, salvo contadas excepciones.

No se cuenta con datos de 2008 y 2009 debido a las dificultades de funcionamiento de la Comisión Técnica de Captura Incidental de Merluza en la Pesquería de Langostino.

No hay planes oficiales de recuperación para los stocks de merluza. Sin embargo, se reconoce que al menos debe superarse el nivel crítico de biomasa reproductiva, aunque no se han establecido oficialmente plazos para ello.

El organismo, integrante del Consejo Federal Pesquero, no ha logrado que la CMP fijada por el consejo para el stock norte y para el stock sur de la especie merluza común se ajuste a la CBA recomendada por el INIDEP; y que las capturas realizadas no superen estos índices sustentables, a fin de lograr los objetivos de recuperación planteados por el INIDEP.

Es necesario preservar los juveniles de la especie merluza común para recuperar la biomasa reproductiva, actualmente en un límite crítico para ambos stocks, y para aumentar la protección de las concentraciones de adultos de merluza común en reproducción.

3. Procedimiento sumarial

3.1. Deficiencia detectada

El procedimiento sumarial es extenso y consta de 23 pasos. La tramitación de los sumarios no es eficiente; hay retrasos entre la fecha de la supuesta infracción hasta la intimación formal a la empresa armadora responsable del buque.

Se constató una evolución favorable en los períodos 2004-2005 en cuanto a la celeridad con que son notificadas dichas infracciones. En cuanto al primer semestre de 2006, las estimaciones no definitivas indican que las mejoras de los períodos 2004/2005 podrían consolidarse durante 2006.

Se observó falta de efectividad en la aplicación de las sanciones a las empresas armadoras infractoras.

La ley 25.470 beneficia al infractor que se allana a las imputaciones reduciendo la sanción por aplicar. Así, descomprime en cierta forma la situación cuantitativa de resolución de los expedientes en trámite, pero no

soluciona los problemas de fondo del sistema, e incluso puede generar la peligrosa circunstancia de que el armador-empresario simplemente asimile la sanción como un costo más de la actividad pesquera y mantenga inalterada la conducta ilegal, con el consiguiente perjuicio al recurso pesquero, teniendo en cuenta que la administración es poco efectiva en el cobro de las sanciones pecuniarias.

3.2. Recomendación realizada

– Cumplir en tiempo y forma con el régimen disciplinario vigente e implementar medidas de carácter positivo (desgravaciones parciales, incremento de cupos, etcétera) beneficiando a las empresas armadoras que no registren ilícitos y sanciones.

– Cumplir de manera indefectible:

1) La parada automática de 30 días prevista para el caso en que el volumen de captura incidental de la merluza común supere el 10% de tolerancia.

2) Todo tipo de paradas de esta naturaleza, más efectivas que las multas a los fines de la conservación del recurso, pues impedir temporalmente el accionar depredatorio disminuye la presión sobre el caladero.

3.3. Situación actual

La Coordinación de Análisis de Infracciones y Sanciones (CAIS) establece las posibles infracciones a la normativa vigente y propone, si procede, que se abra el sumario correspondiente. El procedimiento sumarial consta de 21 pasos, con una duración aproximada de 745 días.

Durante el período auditado se iniciaron 1.774 expedientes. Teniendo en cuenta las infracciones resueltas en forma de sanción pecuniaria (multas), la AGN realizó un análisis cuantitativo para establecer qué porcentaje de los montos intimados inicialmente fueron efectivamente aplicados y por ende cobrados a las empresas-armadoras infractoras. Así, de un total de \$ 89.987.358,05 determinados inicialmente y notificados, fueron impuestos por resoluciones y/o disposiciones \$ 71.791.653,49 y efectivamente cobrados \$ 13.336.016,86 (un 15 % del monto intimado inicialmente o un 18,5 % del monto impuesto por resoluciones y/o disposiciones).

El equipo de auditoría muestreó el 10 % de los expedientes sumariales iniciados. El 40 % de los expedientes revisados agrupaban más de una presunta infracción. Por otra parte, el 3,4 % de los expedientes revisados se encontraba en una situación irregular, ya que la fecha de su resolución era anterior a la fecha de la apertura.

Actualmente los buques que sin estar autorizados para pescar merluza común, obtienen una captura incidental de esta especie superior al 10 % son sancionados con una suspensión de 45 días. Según lo informado por la CAIS, no hay registro para el período 2007-2009 de que se hayan aplicado esas suspensiones.

3.4. Opinión

No regularizada.

3.5. Nuevo comentario

El procedimiento es extenso y lento; hay demoras en el inicio del expediente, en la notificación a la empresa armadora y en su resolución.

No existe una intercomunicación entre la CAIS y el área de inspectores embarcados para informar la correcta confección de los documentos a bordo. Los documentos con errores de confección son desestimados como pruebas en el procedimiento sumarial, lo que implica una imposibilidad de multar a empresas infractoras.

La relación entre el monto efectivamente cobrado y el monto resuelto demuestra que la aplicación de las sanciones a las empresas armadoras infractoras sigue siendo poco efectiva.

La AGN había recomendado implementar medidas de carácter positivo (desgravaciones parciales, incrementos de cupo, asignaciones de mareas, etc.) a fin de beneficiar a las empresas que no registren ilícitos y sanciones, pero esa posibilidad no ha sido tomada en cuenta.

Por la lentitud en el procedimiento, la intimación y la eventual sanción llegan tarde, o bien no llegan a aplicarse por errores en los documentos, lo que genera un incumplimiento de la administración contrario al fin dispuesto en la ley 25.470.

4. Área sumarios

4.1. Deficiencia detectada

El área sumarios no dispone del personal necesario para atender la demanda de expedientes.

4.2. Recomendación realizada

Dotar al Departamento de Análisis de Infracciones y Sanciones del personal necesario para atender la demanda de expedientes, ante la evidente imposibilidad material de tramitar los sumarios en tiempo y forma; y evaluar el grado de exposición que va a tener el departamento en el nuevo espacio físico previsto para la DNCP, a fin de garantizar la seguridad de los expedientes.

4.3. Situación actual

La AGN informa que actualmente se cuenta con cuatro administrativos y cuatro abogados, es decir, un abogado y un administrativo menos que los que componían el sector según lo relevado en el informe anterior.

El sistema informático utilizado se llama Fox, fue realizado en 1997 y, según lo informado por el organismo auditado, no satisface las necesidades de provisión y seguridad de datos del área, por lo que sería necesario actualizar la base de datos y encriptarla.

4.4. Opinión

No regularizada.

4.5. Nuevo comentario

La AGN observa la falta del personal necesario para afrontar en tiempo y forma las tareas que demanda la tramitación de los sumarios administrativos, además

de la producción de los informes técnicos y jurídicos que se le requieren al área.

La CAIS debe contar con una mesa de entradas propia e independiente de la mesa de entradas general del MAGyP, ahorraría un paso innecesario cuando el movimiento del sumario se produce dentro del organismo. Los sistemas informáticos del área no han sido modernizados.

5. Sistema sancionatorio. Registro de reincidencia

5.1. Deficiencia detectada

No hay un registro de reincidentes que permita administrar sanciones graduales según lo establece el artículo 58 de la ley 24.922.

En el Departamento de Análisis de Infracciones y Sanciones hay una base de datos de 926 sumarios que registra informalmente desde 1998 el número de expediente, año, matrícula, buque, armador, número de disposición o resolución, año de la disposición o resolución, multa, días de suspensión, fecha de efectivización, observaciones y fecha de marea.

El criterio de reincidencia se aplica en función de las disposiciones firmes en sede administrativa que no hayan sido apeladas ante la Justicia. No se hace un registro de antecedentes de infractores a las disposiciones de la ley 24.922.

5.2. Recomendación realizada

Implementar el Registro de Reincidentes y de Antecedentes de Infractores a las disposiciones de la ley 24.922 a fin de aplicar el régimen sancionatorio correspondiente, no otorgar permisos de pesca a embarcaciones con historial en pesca ilegal, no declarada o no reglamentada y lograr una aplicación efectiva del régimen sancionatorio.

5.3. Situación actual

En la actualidad no se ha modificado la situación descripta en el informe anterior.

El registro de reincidentes no fue implementado en el Registro de la Pesca tal como lo manda la normativa vigente. El organismo informa que en el área de análisis de infracciones y sanciones se considera reincidencia cuando dentro de los 5 años contados desde la fecha de iniciación de la marea infraccional se registra otra, lo que duplica el monto de la multa. En caso de nuevas reincidencias, se mantiene la misma multa, pues la ley no establece otra norma al respecto.

5.4. Opinión

Parcialmente regularizada.

5.5. Nuevo comentario

El área de análisis de infracciones y sanciones aplica el criterio de reincidencia para determinar las multas, pero la base de datos no incluye un listado de buques y/o armadores reincidentes que permita realizar un seguimiento. En consecuencia, el Registro de la Pesca no cuenta con la información necesaria para cumplir con las funciones a su cargo.

6. Sistema de inspectoría

6.1. Deficiencia detectada

Los informes de inspectores embarcados otorgados por el organismo revelan que, a pesar de detectar vulneraciones a lo normado en la Ley Federal de Pesca, el inspector embarcado no labra el acta correspondiente y falsea el registro de pesca responsable, al no incluir las verdaderas circunstancias ocurridas en la marea, o labra mal las actas de infracción, imposibilitando el inicio del sumario correspondiente, ya que no se puede oponer al presunto infractor el informe del inspector como prueba. La AGN expone que es indispensable que los inspectores sean idóneos en su función y cuenten con la capacitación necesaria para detectar las violaciones a la normativa vigente en que incurren los permisionarios y, además, para labrar correctamente las actas de constatación de manera tal que puedan ser utilizadas como prueba y el infractor sea sancionado en tiempo y forma.

La AGN señala que se hace evidente la necesidad de realizar un exhaustivo seguimiento de la actuación de los inspectores a fin de sancionar a los que actúen de mala fe o no cumplan debidamente con sus funciones.

No se detectaron buques que fotografien o filmen la operatoria de la marea, lo cual incumple la disposición 424/04, que serviría para asegurar la efectiva utilización de dispositivos de selectividad vigentes para las especies en riesgo.

6.2. Recomendación realizada

– Verificar la idoneidad de los inspectores embarcados con el fin de contribuir con el control y la fiscalización pesquera. Para evaluar con mayor eficacia el desempeño del inspector embarcado, el área análisis y evaluación documentos inspectores embarcados debe contar con los informes de los inspectores y con el parte de pesca elaborado por el capitán del buque, las actas de descarga labradas en puerto, el permiso de pesca del buque, etcétera, a fin de tener elementos que le permitan acercarse a la realidad de los hechos. Los informes de concepto que realiza esta área sobre la actuación de cada inspector deben servir a los fines de aplicar las sanciones correspondientes y evaluar la continuidad laboral de los inspectores sobre la base de los antecedentes contenidos en los legajos.

– Impulsar la obtención de registros fotográficos y/o de videos como alternativa al control de las operaciones de pesca para asegurar la efectiva utilización de los dispositivos de selectividad vigentes y evitar también el alto porcentaje de descarte de juveniles.

6.3. Situación actual

Actualmente es la Dirección de Control y Fiscalización, dependiente de la DNCP, la encargada de llevar adelante el sistema de control y fiscalización de la actividad pesquera. Este sistema sigue basándose, entre otras instancias, en la actuación de un cuerpo de

inspectores embarcados que controlan la operatoria de los buques comerciales en alta mar.

La asignación de los inspectores embarcados es aleatoria, según informa el área de control y capacitación de inspectores embarcados. Al no haber suficiente personal para cubrir todas las salidas, el área decide qué barco lleva un inspector a bordo, teniendo en cuenta el porte del barco, la especie objetivo que declare y la disponibilidad de personal para cubrir los embarques. También se procura rotar permanentemente a los inspectores. Las distintas delegaciones informan al área cuáles son los inspectores disponibles para el embarco.

El equipo de auditoría analizó el 10% del listado de buques con la respectiva asignación o anulación de inspectores embarcados, donde se verificó que un alto porcentaje es designado a buques que pertenecen a la misma empresa o se embarcan de forma consecutiva en el mismo buque.

La base de datos no permite realizar un control efectivo de las mareas realizadas por barco ni las asignaciones y/o anulaciones de los inspectores embarcados.

El área registra la liberación de los buques con la respectiva asignación del inspector. Si el buque no sale por motivos técnicos o el inspector no puede realizar la marea, la asignación o liberación se anula. Al registrar la anulación, el sistema borra la designación inicial, pero no borra la liberación del barco; en consecuencia no se tiene conocimiento de la cantidad de liberaciones cargadas, cuántos buques realizaron efectivamente la marea y cuántos no lo hicieron, o lo hicieron en una fecha posterior, ni tampoco del listado de anulaciones de inspectores de un determinado período. El organismo auditor manifiesta que los datos que surgen del sistema no son confiables.

Si bien la resolución SAGPyA 370/00 establece la obligación de que los buques de más de 25 m de eslora lleven un inspector a bordo, el organismo asigna inspectores cuando el porte del barco es mayor de 30m.

Antes de proceder a la liberación de un buque, el área debe chequear que las embarcaciones tengan sus permisos, que no estén sancionados con algún sumario que impida su despacho y que hayan presentado el parte de pesca final correspondiente a su último arribo a puerto.

En cuanto a la actuación del cuerpo de inspectores embarcados, la AGN detectó las mismas deficiencias descriptas en el informe anterior.

6.4. Opinión

No regularizada.

6.5. Nuevo comentario

El área de control y capacitación inspectores embarcados necesita un sistema informático confiable y seguro en el cual quede registrado el historial de cada uno de los buques y de los inspectores.

La rotación de inspectores no está garantizada ya que se repiten designaciones de inspectores en buques de la misma empresa.

Se observa la falta de acceso del área de control y capacitación de inspectores embarcados a información vital para liberar a la pesca sólo aquellos buques que tengan el permiso vigente, hayan cumplido con la presentación del parte de pesca final correspondiente al último arribo a puerto, no hayan completado la cuota asignada y no estén sancionados con algún sumario que impida su despacho.

7. Sistema de fiscalización. Sistema de información

7.1. Deficiencia detectada

Las diferencias entre las capturas declaradas y lo constatado por los inspectores en la descarga en puerto no son enviadas al área de infracciones y sumarios, que debe labrar las actuaciones administrativas correspondientes por violación a la normativa vigente.

Para asignar las cuotas individuales de captura de los distintos buques se toman como base las capturas históricas basadas en los partes de pesca del inspector embarcado o la declaración de captura del capitán, lo que difiere muchas veces de la captura real, evidenciando que no se descuenta del cupo asignado a cada buque el volumen real proveniente del acta de descarga. Además, el capitán no rectifica las declaraciones una vez corroborado el valor real de las capturas.

No se cuenta con los mecanismos necesarios para lograr un cruce eficaz de la información recabada por la SsPyA a través de los inspectores embarcados, los inspectores de puertos, los observadores a bordo del INIDEP y las demás fuerzas nacionales. Esto permitiría desalentar y prevenir de manera efectiva la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

7.2. Recomendación realizada

– El área de coordinación de delegaciones debe enviar en tiempo y forma las actuaciones administrativas por violación a la normativa vigente al área de infracciones y sumarios.

– A fin de reflejar la realidad y no asignar cuotas de captura sobre la base de números ficticios, se deberían tomar como base las actas de descarga en puerto. La diferencia detectada entre el acta de descarga y el parte de pesca debería ser descontada de la cuota individual asignada a cada buque.

– Arbitrar los medios para cruzar la información producida por las distintas áreas de la Dirección de Administración y Fiscalización Pesquera, para realizar un control más eficaz y eficiente.

– Evaluar el trabajo en conjunto con la Prefectura Naval Argentina y la Armada Argentina para hacer inspecciones sorpresivas en el orden nacional a fin de lograr un eficaz efecto disuasivo sobre posibles infractores a las normas de administración y conservación de los recursos pesqueros.

7.3. Situación actual

El área de coordinación de delegaciones y controles en puerto (CDyCP) supervisa la operativa diaria de los inspectores de los distintos puertos. El área carga en el sistema los partes de pesca y las actas de descarga que

llegan desde las distintas delegaciones de los puertos y el sistema detecta las diferencias. Inicialmente se elevaba la documentación al área de sumarios (cuando la diferencia era superior al 10%); actualmente, a requerimiento del área, se eleva cuando la diferencia es superior al 15%.

En la verificación in situ se puso de manifiesto que el organismo no tiene balanzas para realizar el pesaje de las descargas y utiliza las de los propietarios de los buques controlados.

En la delegación del puerto de Mar del Plata se relevó la diferencia entre los volúmenes de pesca de merluza declarados por los buques y los volúmenes efectivamente descargados.

De la muestra de expedientes analizada por la AGN, el 16% fue iniciado por declarar volúmenes de captura distintos de los reales. En consecuencia, continúa siendo una de las infracciones más recurrentes.

Según lo verificado por la AGN, no se realiza el control de tallas necesario para constatar que el porcentaje de juveniles no supere lo permitido por la legislación (un 10% de juveniles en la captura). El área decidió no continuar con ese control ya que cuando se enviaban al área de sumarios las actas de los inspectores que habían constatado mayor porcentaje de juveniles que lo permitido, el sumario no prosperaba porque se les exigía un muestreo del 50 % de la carga, para que la muestra fuera representativa. Esa exigencia es imposible de cumplir, pues la carga de un buque se mide en toneladas, además de que cortaría la cadena de frío y requeriría mucho más personal para controlar los desembarcos.

Según lo consignado por el organismo en su respuesta al informe aprobado por resolución AGN 17/08, previo acuerdo con las autoridades de la Prefectura Naval Argentina se había implementado el embarque de inspectores de planta permanente en buques guardacostas de la PNA, para realizar abordajes sorpresivos a los buques que operan en el mar Argentino y realizar controles. El prefecto responsable de la oficina de Prefectura del puerto de Mar del Plata y las autoridades de la PNA en Buenos Aires manifiestan que, si bien se realizan abordajes sorpresivos de los buques, ya no lo hacen con personal de la SsPyA.

7.4. Opinión

Parcialmente regularizada.

7.5. Nuevo comentario

El organismo no cuenta con suficientes balanzas en las distintas delegaciones de puerto y no se controla el funcionamiento de las balanzas utilizadas en las descargas.

Se requiere reanudar el control de tallas en la descarga. No hay coordinación entre el área CDyCP y la CAIS para sancionar a las empresas que superan el porcentaje de juveniles permitido.

La AGN destaca que es imposible realizar un cruce de información entre las áreas de la Dirección Nacional

de Coordinación Pesquera porque las áreas se manejan como compartimentos estancos, lo que impide un control eficaz. Es necesario realizar abordajes sorpresivos a buques en alta mar juntamente con el personal de PNA.

8. Metodología y procedimiento de control

8.1. Deficiencia detectada

En el informe aprobado por resolución 69/02 AGN se observó:

1) Que el organismo no ha elaborado un documento con las metodologías de control y procedimientos a aplicar en los distintos puertos.

2) Que tampoco hay un registro de los partes de pesca y las actas de descarga; ni formularios continuos prenumerados y con membrete, por lo que se podría adulterar la información con facilidad.

El seguimiento aprobado por resolución 17/08 AGN constató:

1) En lo referido a la ausencia de un documento con el diseño metodológico de control: en 2003 se estableció la forma en que los buques deberían desembarcar sus capturas y que únicamente para la especie merluza negra se creó un manual de control de descargas y un instructivo que incluye la figura del veedor, nombrado por las cámaras de armadores para colaborar en el control de descarga en puerto.

2) En lo referido a los partes de pesca y las actas de descarga: los formularios utilizados por los inspectores para labrar los partes de pesca no eran continuos, prenumerados ni membreteados, por lo que se podría adulterar con facilidad la información.

En consecuencia, se consideró que la recomendación estaba parcialmente regularizada.

8.2. Recomendación realizada

Arbitrar los medios para contar con partes de pesca continuos, prenumerados y membreteados.

8.3. Situación actual

Los formularios son numerados correlativamente y membreteados. Cada inspector de puerto firma en una planilla que retira de un bloc, así se evita la multiplicidad de formularios. El organismo cuenta con un manual del inspector de pesca confeccionado en 1997 y un manual de descarga específico para la especie merluza negra, confeccionado por el área respectiva en 2004.

8.4. Opinión

Recomendación regularizada.

8.5. Nuevo comentario

Se observa la falta de un documento actualizado con metodologías de control y procedimientos, aplicable a las tareas de fiscalización y control que debe realizar el personal de los sectores involucrados.

9. Contratación de inspectores

9.1. Recomendación realizada

El informe aprobado por resolución 69/02 AGN observó, con relación a los contratos de los inspectores,

la falta de formalización de un convenio con el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria) y recomendó formalizarlo.

El seguimiento aprobado por resolución AGN 17/08 informó que en el período auditado era el Área Coordinación, contratos, informes y archivo de la SsPyA, la responsable de recibir y controlar los contratos de los inspectores, en el marco del convenio firmado entre SAGPyA y la Fundación Argeninta y dio por subsanada la recomendación.

9.2. Situación actual

El convenio entre la SAGPyA y Fundación Argeninta continúa vigente. Se detectó que el área de coordinación, contratos, informes y archivo de la DNCP, que confecciona las órdenes de pago y de comprobantes de los inspectores embarcados (actividad 2, convenio 45/05, SAGPyA / Fundación Argeninta), no tiene ningún tipo de control sobre los pagos realizados desde la fundación, dado que desde 2007 no recibe copia de informes financieros.

Desde 2002 hasta mediados de 2005, el área de coordinación, contratos, informes y archivo trabajaba en forma coordinada con el área de coordinación de contratos de la SAGPyA y el IICA, llevando el control de ingresos y egresos mediante informes contables trimestrales que se cotejaban con los datos producidos por el área.

A fines de 2005, se restringió el acceso a esa información y a partir del convenio firmado con la Fundación Argeninta se prohibió todo control de esta área en lo referido a los pagos y contratos. La situación comenzó a revertirse parcialmente a fines de 2008, cuando el actual director nacional de Coordinación Pesquera solicitó a la fundación que comunicara los depósitos al área. Los inspectores no reciben copia de sus contratos desde 2007.

9.3. Opinión

Recomendación regularizada.

9.4. Nuevo comentario

Si bien se ha formalizado un convenio con la Fundación Argeninta que lleva adelante la tarea administrativa relacionada con los inspectores embarcados, se observa la falta de seguimiento por parte del organismo de la tarea desarrollada por la Fundación Argeninta en el marco del convenio 45/05, actividad 2.

10. *Fiscalización en puerto y embarcación*

10.1. Deficiencia detectada

La diferencia entre los bajos porcentajes de infracciones relevados en los expedientes y las irregularidades constatadas por este equipo de auditoría en el puerto de Mar del Plata demuestran que el sistema de inspectores embarcados para controlar y sancionar los incumplimientos de la normativa sobre el sistema selectivo es poco confiable. Esta situación denota una doble irregularidad, los pesqueros no utilizan el dispositivo selectivo y los inspectores no los sancionan por ese incumplimiento.

Los controles de cumplimiento de asignaciones de capturas de merluza común se efectúan utilizando un sistema informático que actualiza diariamente las bases de datos de partes de pesca y permite detectar a aquellos buques que han consumido el 90 % o más de su asignación de capturas. El sistema, a pesar de tener acceso a los volúmenes reales, consignados en las actas de descarga provenientes de las delegaciones de puerto, no los computa como consumo de asignación de capturas.

La infraestructura de la Delegación Puerto de Mar del Plata no cumple con las normas de higiene y seguridad laboral.

10.2. Recomendación realizada

– Establecer medidas de control más efectivas que las que llevan a cabo los inspectores embarcados.

– Incluir en el sistema que evalúa el estado de las asignaciones de captura de merluza común los datos provenientes de las actas de descarga.

– Arbitrar los medios necesarios para que la Delegación Puerto Mar del Plata desarrolle sus tareas en un ámbito que cumpla con la normativa de higiene y seguridad laboral vigente.

10.3. Situación actual

Se constató que en el período auditado no se utilizó el dispositivo para el escape de juveniles (DEJUPA) para la especie merluza común. Esta situación es conocida por todas las áreas involucradas en la fiscalización.

Señala la AGN que, respecto a la recomendación de incluir en el sistema que evalúa el estado de las asignaciones de captura de merluza común los datos provenientes de las actas de descarga, el organismo dispuso que esos datos prevalezcan sobre la información consignada en el parte de pesca final. En consecuencia, se cumplió con la recomendación realizada.

En la verificación in situ la AGN constató que la remodelación de las oficinas correspondientes a la delegación de la SsPyA está próxima a concluir. Se realizó una mejora importante en las instalaciones y en el espacio destinado al archivo de la documentación, cumpliendo con la recomendación realizada en el informe anterior.

10.4. Opinión

Parcialmente regularizada.

10.5. Nuevo comentario

Teniendo en cuenta que a la fecha no se ha aprobado otro dispositivo de selectividad y considerando los resultados de las pruebas realizadas por el INIDEP en relación a la efectividad y seguridad del DEJUPA, se observa la necesidad de que el organismo exija su uso.

En atención a las observaciones realizadas, el órgano de control formuló nuevas recomendaciones al organismo auditado.

La AGN concluye que la mayoría de las recomendaciones formuladas en la resolución 17/08 AGN han

sido parcialmente subsanadas, aunque algunos de los problemas antes observados se han profundizado y el sistema de fiscalización y control presenta inconsistencias en varios puntos. Las decisiones sobre cupos de captura no respetan las recomendaciones del organismo técnico.

Según alerta el INIDEP, la biomasa reproductiva se encuentra en niveles críticos, lo que indica que la explotación del recurso no es sustentable.

El INIDEP no cuenta con los recursos necesarios para desarrollar campañas y obtener la información que permita evaluar el recurso y tomar decisiones de manejo sustentable.

La CAIS debe fortalecer el sistema sancionatorio.

Es necesario implementar un plan de recuperación de los *stocks* de merluza que contemple las recomendaciones formuladas por el INIDEP y un plan de control y monitoreo efectivo de la pesquería, con una sólida investigación pesquera, que permita adoptar medidas de manejo oportunas y eficaces.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.946-D.-2011 y 614-O.V.-2010.