

PERÍODO PARLAMENTARIO
2011
ORDEN DEL DÍA N° 154

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 15 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 29 de febrero de 2012

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, referidas a la gestión ambiental realizada en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, en relación al seguimiento de la resolución 69/02 AGN y otras cuestiones conexas.

1. (5.945-D.-2011.)
2. (9-O.V.-2008.)

- 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.-9/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) remite resolución 17/08 aprobando el informe de auditoría de control de gestión ambiental referida al seguimiento de la resolución 69/02-AGN (Análisis de la gestión llevada a cabo por la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura a fin de evitar los excesos en la explotación del recurso pesquero para asegurar su explotación sustentable para las generaciones futuras), en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la 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 referidas a la gestión ambiental realizada en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, en relación al seguimiento de la resolución 69/02 AGN y 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.-9/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) remite resolución 17/08 aprobando el informe de auditoría de control de gestión ambiental referida al seguimiento de la resolución 69/02-AGN (Análisis de la gestión llevada a cabo por la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura a fin de evitar los excesos en la explotación del recurso pesquero para asegurar su explotación sustentable para las generaciones futuras), en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; y, por

las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la 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 referidas a la gestión ambiental realizada en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, en relación al seguimiento de la resolución 69/02 AGN.

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 214/01 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 la 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 17/08 AGN es el siguiente:

a) Verificar el grado de regularización, enmienda o subsanación de las deficiencias que originaron las observaciones y recomendaciones vertidas en oportunidad de realizarse la auditoría, actuación 214/01 AGN, aprobada por resolución 69/02 AGN.

b) Verificar la gestión del control ejercido por la Dirección Nacional de Pesca a fin de evitar los excesos en la explotación del recurso pesquero y asegurar su explotación sustentable para las generaciones futuras.

El período auditado abarca el 2002 hasta el primer semestre de 2006.

El informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del organismo. La respuesta, formula una serie de comentarios que fueron tenidos en cuenta por la AGN para la elaboración del informe definitivo.

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

1. Estructura orgánico-funcional del organismo

1.1. Deficiencia detectada.

La Dirección Nacional de Pesca y Agricultura carece de una estructura funcional otorgada por resolución. Hay un organigrama funcional dividido en áreas temáticas.

1.2. Recomendación realizada

Aprobar el proyecto de estructura orgánico-funcional definitiva con respecto a las misiones y funciones de las áreas correspondientes a la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura.

1.3. Situación actual

El decreto 1.359, del 5 de octubre de 2004, aprobó la estructura organizativa del primer nivel operativo del Ministerio de Economía y Producción incluyendo la SAGPyA y sus subsecretarías dependientes: de Agricultura, Ganadería y Forestación; de Política Agropecuaria y Alimentos; y de Pesca y Agricultura, que incluyó la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera regida por la Dirección de Administración y Fiscalización Pesquera y la Dirección de Agricultura.

1.4. Opinión regularizada

2. Protección del recurso pesquero

2.1. Deficiencia detectada

La AGN señala que, dentro del período analizado, el pico máximo anual –y también el mensual– de pesca de merluza común se alcanzó en 1997, cuando tras un nivel de capturas mensuales ubicadas por encima de las 40.000 toneladas se pasó a 65.000 en diciembre, para un total anual de 585 mil toneladas.

Desde entonces, la tendencia general ha sido decreciente. En 1998 la captura máxima permisible fue establecida en 330.000 toneladas, en ese año se produjo una sobrepesca declarada de 39%, lo que motivó que la captura máxima permisible de 1999 fuese fijada en apenas 110.000 toneladas, la que nuevamente fue rebasada, esta vez en un 185%. Con respecto al calamar (*Illex argentinus*), éste representa la casi totalidad de los moluscos capturados anualmente (98%). En 1998 cayó un poco por debajo de las 300.000 toneladas, pero volvieron a crecer al año siguiente.

2.2. Recomendación realizada

Arbitrar los medios a fin de evitar los excesos en la explotación del recurso para asegurar el mantenimiento de su equilibrio ecológico. La explotación y eventual sobreexplotación debería tener en cuenta tanto los equilibrios de equidad distributiva como las necesidades y solidaridades intergeneracionales, tal como se desprende del artículo 1° de la Ley Federal de Pesca.

2.3. Situación actual

Las capturas de merluza común o hubbsi (*Merluccius hubbsi*) en el período auditado se obtuvieron de las bases de datos de los partes de pesca actualizados a junio de 2006.

En 2004 la captura superó en un 3% lo permitido; para 2003 la captura máxima permisible (CMP) co-

respondía sólo al stock sur, aunque las capturas de merluza hubbsi al norte del paralelo 41° que se capturaron fueron de 81.566 toneladas de merluza hubbsi, alcanzando las capturas totales para esta especie un total de 334.098 toneladas, superando de esta manera en un 11 % la CMP estipulada.

La AGN indica que, un valor clave para la gestión sustentable de las pesquerías es el de captura biológicamente aceptable (CBA) que anualmente estima el INIDEP al evaluar el recurso merluza y debe ser tenido en cuenta por el CFP a los fines de la conservación, protección y administración de los recursos vivos marítimos, al establecer la CMP para las distintas especies de conformidad con lo establecido en los artículos 9°, inciso c), y 18 de la ley 24.922, a fin de evitar excesos de explotación y asegurar su conservación a largo plazo.

Del análisis realizado por la AGN surge que, salvo en 2003, en el resto de los años observados la CMP supera los valores de CBA sugeridos por el INIDEP en 1,85 % para el 2004; 18,77 % para el 2005 y 17,2 % para el 2006 promediando los mismos.

Las CBA estimadas por el INIDEP corresponden al total argentino del efectivo norte, por lo tanto deberían sumarse las capturas excedentes realizadas por otros países, principalmente Uruguay en la zona común de pesca.

En virtud del artículo 11 de la resolución 1.388/04, que permite que las capturas efectuadas íntegramente en la zona común de pesca no sean descontadas de los volúmenes asignados a los buques. Esta excepción es riesgosa, ya que permite una pesca indiscriminada en un stock cuotificado.

Los valores de CBA en 2004 disminuyen debido a que durante 2003 hubo una caída del reclutamiento y por lo tanto de la biomasa total. Según el informe técnico interno INIDEP 100/03, de septiembre de 2003, estas bajas de reclutamiento (que se reiteran en los años posteriores) se deben no sólo a condiciones ambientales que puedan haber influido desfavorablemente sino también al efecto de pesca de juveniles y adultos.

Para 2005 y 2006, debido a las condiciones del efectivo, el INIDEP recomienda considerar el valor de CBA para el corto y el mediano plazo, respectivamente. No obstante, si se hubiese pretendido recuperar la BR por encima de las 200.000 toneladas en el corto plazo (3 años), en el 2006 se hubiera tenido que cerrar la pesquería en el stock norte.

La CMP se ha establecido para el stock norte un 28,65 % por encima del valor de CBA estimado por el ente científico promediando los años 2005 y 2006. Este hecho se agrava si además se tiene en cuenta la sobrepesca evaluada para este stock y la pesca real no declarada que se estima en un 10 % por encima de la CD.

El calamar (*Illex argentinus*) tiene un ciclo de vida anual y se distribuye desde los 52° S hasta los 23° S,

aunque su presencia es frecuente entre los 52° S y los 35° S.

La apertura de la temporada de pesca comienza el 1° de febrero de cada año y el cierre se fijó para el 31 de agosto. Entre el 31 de agosto y el 1° de febrero hay una presunta veda temporal tendiente a evitar la captura de ejemplares juveniles y, al mismo tiempo, permitir o bien una adecuada “tasa de escape” en términos de porcentaje sobre el stock de inicio de campaña o el volumen de stock que se pretende proteger, de modo que un número suficiente de hembras pueda llegar a las zonas de desove y así garantizar la reposición de los stocks futuros. Así se define un modelo de manejo que consiste en preservar de cada reclutamiento una tasa de escape igual o mayor al 40 % del stock.

Ante la falta de recursos del INIDEP, el CFP resolvió aceptar que los buques de la flota comercial puedan participar en campañas de prospección del calamar, según lo relevado de las actas de la comisión de calamar, dado que las hembras de esta especie buscan la profundidad fuera del talud que se encuentra en una amplia zona fuera de la ZEE.

Indica la AGN que el calamar representa en la actualidad la casi totalidad de los moluscos capturados anualmente (96 % para 2005).

La AGN considera importante destacar la Declaración Conjunta de Madrid sobre Recursos Pesqueros del Atlántico Sudoccidental (1990), que creó la Comisión Argentino-Británica del Atlántico Sur (CPAS), como entendimiento de carácter provisorio entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña.

El subcomité científico de la comisión realiza tareas científicas referidas a la totalidad de las aguas comprendidas entre los paralelos de 45° S y 60° S, con el objeto de analizar las cinco especies que son competencia de la comisión: calamar *illex*, calamar loligo, merluza de cola, merluza austral y polaca. Estas actividades se encuentran cubiertas por la fórmula de salvaguardia de soberanía recogida en el primer párrafo de la declaración.

Como parte del seguimiento de la pesquería de calamar *illex*, la Dirección de Planificación Pesquera realiza periódicamente tareas en el ámbito de la comisión y se remiten informes semanales al INIDEP y al Imperial College –la contraparte técnica inglesa–, con datos de capturas y esfuerzo pesquero de las especies acordadas.

2.4. Opinión

Parcialmente regularizada

2.5. Comentarios

La demora del INIDEP en entregar los informes técnicos con la evaluación de los efectivos de merluza *hubbsi* y la CBA anual estimada para cada stock, lleva a un retraso considerable en relación al año calendario. Este retraso obliga al CFP a establecer las CMP anuales con carácter provisorio y a título precautorio durante

la mayor parte del año (ocho meses de retraso en 2006 y siete en 2005).

De los informes del INIDEP analizados por la AGN, se relevó que, para el stock sur, en 2005 se interrumpió la tendencia de aumento en la estimación de reclutamiento, indicando el posible ingreso a un período de bajos reclutamientos. Evidentemente los altos valores obtenidos en años anteriores no fueron suficientes para recomponer la estructura de la población ni su biomasa de reproductores.

La causa principal es la alta tasa de mortalidad sobre los juveniles producida por el sobredimensionamiento del esfuerzo pesquero y la falta de uso de dispositivos de selectividad de las flotas que operan sobre el efectivo, circunstancia constatada por el equipo de auditoría en la inspección in situ realizada en el puerto de Mar del Plata. La ONG CeDePesca alerta sobre otro factor que atenta contra la recuperación del stock: que es el alto porcentaje de descarte de juveniles, que se estima en un 15 o 20% de la captura de los buques fresqueros, como consecuencia del bajo o nulo precio de mercado de esos ejemplares.

La realidad del recurso merluza *hubbsi* en el efectivo norte ya presenta una crisis en la relación stock, recluta estimada, que indicaría que el efectivo podría encontrarse en un estado cercano a la sobrepesca del reclutamiento, porque la biomasa reproductiva no resulta suficiente para producir buenos reclutamientos, situación que atentaría contra la sustentabilidad del recurso.

La AGN señala que, dadas las altas mortalidades por pesca registradas en las edades 1 y 2, que las artes de pesca utilizadas actualmente no tienen el efecto de selección deseado y que las vedas estacionales reglamentadas en la zona común de pesca no han sido suficientes para proteger los juveniles del efectivo norte.

Asimismo, indica la AGN que, se ha interrumpido el intercambio de información científica sobre calamar *illlex* entre el INIDEP y el Imperial College, pero no fue reemplazada por ninguna otra actividad que permita tener acceso a la información científica de la zona de las aguas comprendidas entre los paralelos de 45° y 60° S.

3. Procedimiento sumarial

3.1. Deficiencia detectada

En relación al área sumarios, la AGN ha detectado un lento procedimiento en el circuito de tramitación de expedientes, debido a la cantidad de instancias previas a la resolución, lo que determina incumplimientos de los plazos establecidos en la ley 24.922.

Se comprobó que algunos expedientes fueron abiertos después de tres años de haberse cometido la infracción y expedientes que, una vez iniciado el sumario, tardaron hasta ocho años en resolverse; estos últimos corresponden, generalmente, a las empresas con mayor cantidad de infracciones. Tal retraso quita eficacia y

eficiencia al sistema de control a fin de preservar el recurso pesquero.

3.2. Recomendación realizada

Implementar los mecanismos a fin de acelerar los procedimientos destinados a la tramitación de expedientes, reduciendo pasos y plazos y delegando funciones de manera de hacer más ejecutiva la gestión del área sumarios.

3.3. Situación actual

El Departamento de Análisis de Infracciones y Sanciones establece las posibles infracciones a la normativa vigente y propone, si procede, la apertura del sumario correspondiente. El procedimiento sumarial continúa siendo extenso: ya que consta de veintitrés pasos.

Del análisis de la eficiencia en la tramitación de los sumarios, teniendo en cuenta el tiempo desde la fecha de la supuesta infracción hasta la intimación formal a la empresa armadora responsable del buque, la AGN, entre otras cuestiones observa, observa:

En 2002: un 38% de los expedientes no llegó a ser notificado a las empresas armadoras y un 40% lo fue pasado el año desde la fecha de comisión de la supuesta infracción; un 16% se verificó pasados los seis meses y sólo un 6% lo fue en menos de seis meses de dicha fecha; constatándose una laxitud en el circuito de tramitación que resta efectividad.

En 2003: un 70% de los expedientes quedó sin notificarse; y del 30% notificado, un 5% lo fue pasado el año; un 13% se verificó pasados los seis meses y el 12% restante fue intimado en menos de seis meses, lo cual denota una mejoría en la celeridad en las intimaciones, aunque se desvirtúa por el bajo porcentaje de expedientes notificados.

En 2004: se denota una evolución favorable, ya que sólo un 35% de los expedientes analizados quedó sin notificación y un 29% de los mismos se verificó antes de los seis meses de tramitación, otro 29%, pasado ese lapso.

En 2005: se mantiene la evolución favorable en la tramitación, ya que sólo un 22% de los expedientes analizados queda sin notificación y un 40% se verifican antes de los seis meses de tramitación.

En el primer semestre de 2006: un 39% fue intimado en menos de seis meses de acontecida la presunta infracción, un 11%, en más de seis meses; y un 6%, pasado el año. El 44% restante se encuentra tramitándose, de manera que la AGN no los puede establecer como definitivos, por lo cual, estima que la evolución favorable de los periodos 2004/2005 podría consolidarse durante 2006.

Respecto de la delegación de funciones recomendada, se ha constatado que por medio de la resolución SAGPyA 27/03 se delegó en la SSPyA el ejercicio de las facultades otorgadas a la SAGPYA.

Respecto de la modificación en el procedimiento, la sanción de la ley 25.470 modifica el procedimiento

sumarial. Se reducen, destacándose la reducción de las sanciones a aplicar en virtud del allanamiento oportuno de la empresa armadora, quedando un 50% del monto original si el allanamiento se efectúa antes de transcurridos diez días desde la intimación efectiva, y un 75% de dicho monto si el allanamiento se verifica antes de la disposición definitiva.

En virtud de que casi la totalidad de las sanciones fueron establecidas 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, según la información suministrada por el área Sumarios, de un total de \$ 110.266.874,78 determinados y notificados, fueron impuestos por resoluciones y/o disposiciones \$ 29.574.343,90 (26,8%) y efectivamente cobrados \$ 6.576.454,87 (un 5% del monto intimado inicialmente o un 22% del monto impuesto por resoluciones y/o disposiciones). La AGN observa que estas cifras son elocuentes respecto de la falta de efectividad en la aplicación de las sanciones para las empresas armadoras infractoras.

Asimismo destaca la AGN, que el régimen sancionatorio se constituye a los fines de garantizar el cumplimiento de la normativa, primeramente como simple apercibimiento de sanción al administrado y posteriormente como actividad concreta de la administración frente al incumplimiento. Si esta actividad no llega a efectivizarse o si debido a la lentitud en el procedimiento, la intimación y –en su caso– la sanción llegan tardíamente, como sucede en gran parte de los periodos analizados, se genera un incumplimiento por parte de la administración contrario al fin dispuesto en la ley 25.470.

3.4. Opinión parcialmente regularizada

3.5. Comentarios

La ley 25.470, que beneficia al infractor que se allana a las imputaciones reduciendo la sanción a aplicar, 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 manteniendo inalteradas sus conductas ilegales con el consiguiente perjuicio al recurso pesquero, máxime teniendo en cuenta la baja efectividad en el cobro de las sanciones pecuniarias por parte de la administración.

4. Área sumarios

4.1. Deficiencia detectada

El área Sumarios no dispone del personal necesario para atender la demanda de expedientes: hay cuatro abogados y cuatro administrativos para dar curso a un total de 2.354 expedientes actualmente, los cuales, pese al mejoramiento evidenciado en el muestreo realizado, siguen sin poder dar curso a los expedientes analizados.

4.2. Recomendación realizada

Dotar al área Sumarios del personal necesario para atender la demanda de expedientes, como medio indispensable para un mejoramiento en la cantidad y cualidad de los sumarios tramitados.

4.3. Situación actual

La crisis institucional que existió en la DNCP entre mediados de 2001 y mediados de 2003 incidió en un importante atraso de firma en los expedientes.

El Departamento de Análisis de Infracciones y Sanciones cuenta en la actualidad con cinco abogados y cinco administrativos para dar curso a un total de 2.718 expedientes en trámite.

4.4. Opinión parcialmente regularizada

4.5. Comentarios

De las 576 disposiciones y resoluciones emanadas de la DNCP durante 2006, un 90% (533) corresponde al departamento de sumarios.

5. Sistema sancionatorio. Registro de reincidencia

5.1. Deficiencia detectada

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

5.2. Recomendación realizada

Arbitrar los medios para implementar el registro de reincidentes.

5.3. Situación actual

La SSPyA no tiene aún reglamentado el registro de reincidentes.

El Departamento de Análisis de Infracciones y Sanciones cuenta con una base de datos de 926 sumarios que registra informalmente desde 1998. Según lo manifestado a la AGN, el criterio de reincidencia se aplica en función de las disposiciones firmes en sede administrativa que no hayan sido apeladas ante la Justicia.

Tampoco existe un registro de antecedentes de infractores a las disposiciones de la ley 24.922.

5.4. Opinión no regularizada

5.5. Comentarios

De acuerdo al artículo 7°, inciso h), de la ley 24.922, la autoridad de aplicación debe llevar un registro de infractores a las disposiciones de la citada ley e informar al CFP, quien debe poseer los registros de reincidencia y antecedentes a fin de efectuar la cuotificación estipulada por el Régimen Federal de Pesca. El artículo 55 del decreto 748/99 establece que el registro de infractores se anotará en el registro de la pesca.

6. Sistema de inspección

6.1. Deficiencia detectada

En el área control e inspecciones no se evidencia que se hayan implementado programas de capacitación a los inspectores embarcados.

6.2. Recomendación realizada

Implementar un programa de capacitación destinado a los inspectores embarcados.

6.3. Situación actual

La Dirección de Administración y Fiscalización Pesquera es la encargada de realizar el control de las tareas llevadas adelante por los inspectores tanto embarcados como en puerto. Según lo informado a la AGN, no se realizaron cursos de capacitación a los inspectores a bordo, a pesar de tener entre sus funciones el relevamiento de datos técnicos del buque, la correspondencia de las artes de pesca, la vigencia y correcta utilización del permiso de pesca, tomar las muestras que correspondan para detectar la presencia de individuos juveniles, ordenar cambio de zona y verificar que opere en zona de veda, verificar que no se arroje pescado al mar, tomar datos de cada lance y confeccionar actas de infracción; y/o cualquier otra tarea adicional que pudiera resultar necesaria para controlar el debido cumplimiento de la normativa que regula las actividades pesqueras.

El área Análisis y Evaluación Documentos Inspectores Embarcados, depende de la citada dirección y está conformada por cinco personas, que se encargan de analizar el informe que eleva el inspector embarcado. El área analiza los datos volcados en los distintos formularios del informe a fin de detectar si el buque ha cometido o no una violación a la normativa vigente, y el comportamiento del inspector ante esta situación. Si se descubre una infracción sin que el inspector haya dado cuenta de ella en su informe, se eleva la documentación con un informe labrado por el área Sumarios, a fin de que instruya las actuaciones correspondientes, y se realiza un informe detallado sobre la actuación del inspector, que será incorporado a su legajo.

6.4. Opinión no regularizada

6.5. Comentarios

De los informes de inspectores embarcados otorgados por el organismo, se observa que, a pesar de detectarse 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. Es indispensable que los inspectores sean idóneos en su función y cuenten con la capacitación necesaria que les permita detectar distintas violaciones a la normativa vigente por las infracciones en que incurrir los permisionarios y además, para labrar correctamente las actas de constatación, a fin de poder ser utilizadas como prueba y que el infractor sea sancionado en tiempo y forma.

La AGN observa que se hace evidente la necesidad de realizar un exhaustivo seguimiento de la actuación de los inspectores a fin de sancionar a aquellos 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 tal cual surge de la disposición 424/04, que serviría para asegurar la efectiva utilización de dispositivos de selectividad vigentes para las especies en riesgo.

7. Sistema de fiscalización. Sistema de información

7.1. Deficiencia detectada

Si bien la AGN observa un aumento en la cantidad de inspectores a bordo, todavía resulta insuficiente para asegurar una inspección sistemática en los buques de pesca.

7.2. Recomendación realizada

Dotar de los recursos humanos necesarios a fin de asegurar la inspección sistemática en los buques de pesca y en puerto.

7.3. Situación actual

El área Inspectores Embarcados depende de la Dirección de Administración y Fiscalización Pesquera, cuenta en la actualidad con dos personas encargadas de asignar a los buques los inspectores que llevarán a bordo.

La asignación de inspectores se realiza en forma aleatoria. Al no haber suficiente personal para cubrir todas las salidas, el área decide qué barco lleva inspector a bordo y cuál no, verificando previamente que el inspector asignado no haya salido muchas veces seguidas con esa embarcación.

El Programa Observadores a Bordo de la Flota Comercial y Muestreo de Desembarque, se encuentra a cargo del INIDEP, y se utiliza para verificar el cumplimiento de la normativa pesquera relativa a la conservación y explotación sustentable de los recursos vivos. Los observadores realizan muestreos a bordo en los buques pesqueros y muestreos de desembarque, y pueden acceder a la información contenida en los partes de pesca correspondientes.

Según la entrevista mantenida en el INIDEP con el responsable del proyecto merluza, el porcentaje de buques merluceros con inspectores a bordo del instituto ronda el 5%, cuando lo recomendado internacionalmente es un 20% de cobertura para asegurar un muestreo de calidad. Estas cifras difieren de la información provista por nota por el director del INIDEP.

El área Coordinación de Delegaciones supervisa la operativa diaria de los inspectores de los distintos puertos que controlan los desembarques de los buques, suscriben actas de descarga que luego envían a la coordinación, en donde se las analiza a fin de constatar que no se haya infringido la normativa vigente.

La AGN analizó los informes correspondientes a 14 buques, elegidos en forma aleatoria del listado de buques con permiso de pesca vigente para merluza y/o calamar al 24 de octubre de 2006. Al relevar los informes de los inspectores embarcados y comparar el acta de descarga y el parte de pesca del capitán, se evidenció que en un 50% de los buques muestreados (7 sobre un total de 14 relevados) no se confecciona correctamente

el parte de pesca o declaración de captura, vulnerando el artículo 21, inciso *n*), de la Ley Federal de Pesca, que prohíbe específicamente declarar volúmenes de captura distintos de los reales; la diferencia alcanza en algunos casos el 49 % y hasta un 300 % de diferencia, sin que el área Coordinación de Delegaciones de la Subsecretaría de Pesca (que recibe los informes de los inspectores en puerto) remitiera las actuaciones al Departamento Sumarios e Infracciones.

7.4. Opinión no regularizada

7.5. Comentarios

Las diferencias entre las capturas declaradas y lo constatado por los inspectores en la descarga en puerto no son enviadas al área infracciones y sumarios, a fin de 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 dista mucho de lo realmente pescado –según surge de la documentación analizada–, evidenciando que no se descuenta del cupo asignado a cada buque el volumen real proveniente del acta de descarga. Tampoco se observa una rectificación de las declaraciones por parte del capitán 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 sus inspectores embarcados, los inspectores de puertos, los observadores a bordo del INIDEP y las demás fuerzas nacionales.

8. Metodología y procedimiento de control

8.1. Deficiencia detectada

La AGN observa la ausencia de un documento con metodologías de control y procedimientos aplicados en los distintos puertos para la realización de las tareas de fiscalización y control llevadas a cabo por el organismo a fin de preservar el recurso pesquero.

En relación a los formularios que utilizan los inspectores en puerto para labrar el acta de descarga no son uniformes en todo el país. Los partes de pesca y las actas de descargas no son formularios continuos prenumerados ni membreados; tampoco hay un registro que asiente sus movimientos, por lo que se podría adulterar con facilidad la información.

8.2. Recomendación realizada

Elaborar un documento con las metodologías de control y procedimiento a fin de cumplir con las tareas de fiscalización y control en materia pesquera.

8.3. Situación actual

En 2003 se establece que todos los buques deberán desembarcar sus capturas en forma clasificada, de modo tal cada caja, cajón o equivalente no contenga más de una especie o producto de forma simultánea. En caso de que se desembarquen productos congelados, las cajas o equivalentes deberán estar debidamente

rotuladas, indicando el nombre de la especie y, cuando correspondiere, el tipo de producto que contiene.

La disposición 597/04 crea un manual de control de descarga para la especie merluza negra y, finalizado el período auditado, la disposición SSPyA 552, de fecha 28/11/06, de la SSPyA aprobó el instructivo para el control de descargas incorporando la figura del veedor, que, nombrados por las cámaras de armadores, colaboran en el control de descarga en puerto.

8.4. Opinión parcialmente regularizada

8.5. Comentarios

Se evidencia que los formularios que utilizan los inspectores para labrar los partes de pesca siguen sin ser formularios continuos, prenumerados ni membreados, por lo que se podría adulterar con facilidad la información.

9. Contratación de inspectores

9.1. Deficiencia detectada

No se ha formalizado un convenio con el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria) en relación a los contratos de los inspectores responsables de las tareas de control en los buques.

9.2. Recomendación realizada

Arbitrar los medios a efectos de formalizar el convenio con el Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria (IICA).

9.3. Situación actual

En la actualidad, el área coordinación, contratos, informes y archivo es la responsable de recepcionar y controlar los contratos referidos al convenio firmado entre SAGPyA y la fundación ArgenINTA (convenio 45/05, Act. 2 SAGPyA/ArgenINTA).

9.4. Opinión regularizada

10. Fiscalización en puerto y embarcación

10.1. Deficiencia detectada

Las responsabilidades emergentes de la ley 24.922 no se cumplen adecuadamente, ni en lo que hace a la preservación del recurso ictiocola ni en los procedimientos de fiscalización y aplicación de sanciones.

10.2. Recomendación realizada

Arbitrar los mecanismos necesarios tendientes a deslindar responsabilidades en el ámbito de la Dirección Nacional de Pesca y Agricultura a raíz de las irregularidades verificadas en la captura de la fauna ictiocola, así como también de las ineficiencias en los procedimientos de fiscalización y de aplicación de sanciones. De corresponder, deberán impulsarse las acciones judiciales pertinentes, incluso para el recupero del perjuicio eventualmente sufrido por el Estado.

10.3. Situación actual

A los fines de evaluar in situ los actuales procedimientos de fiscalización y de aplicación de sanciones para la preservación del recurso ictiocola, la AGN verificó la operatoria de control en las instalaciones de la delegación Puerto de Mar del Plata, por ser el de

mayor volumen de actividad para la especie merluza hubbsi y calamar *illex*.

La AGN constató la falta de uso del dispositivo de selectividad obligatorio DEJUPA tanto en las embarcaciones que se encontraban varadas, como en las que habían retornado de sus mareas, con objetivo específico de captura de merluza *hubbsi*, y que se encontraban realizando operaciones de descarga. Observó que los sistemas de rejas que forman parte del dispositivo se encontraban totalmente herrumbrados y sin ningún signo visible de utilización, constatándose dicha circunstancia aún en buques que recién arribaban a puerto con grandes cantidades de merluza en sus bodegas. En virtud de ello, se requirieron los informes de la marea de los inspectores embarcados de dichos buques: de los cuales, salvo dos casos, ninguno labró actas por falta de utilización del sistema selectivo en cuestión.

La AGN señaló que, entre los incumplimientos detectados se verificó también la falta de funcionamiento de la trituradora de a bordo del buque “Géminis” y habiéndose solicitado el informe del inspector embarcado, se pudo constatar que no se había labrado ningún tipo de infracción por dicho incumplimiento.

En la delegación Puerto de Mar del Plata se relevó documentación estadística con porcentajes de diferencia entre los volúmenes de pesca de merluza declarados por los buques y los volúmenes efectivamente descargados.

Durante la visita a las instalaciones de la delegación Puerto de Mar del Plata la AGN observa el estado de deterioro y precariedad de las oficinas en las que se llevan a cabo las tareas de control y fiscalización. Otro aspecto a considerar es el grado de contaminación del ambiente portuario donde se realizan las descargas y su respectivo control y fiscalización.

10.4. Opinión no regularizada

10.5. Comentarios

La diferencia entre los bajos porcentajes de infracciones relevados en los expedientes y las irregularidades constatadas in situ, generan una falta de confiabilidad en el sistema de inspectores embarcados para controlar y sancionar el incumplimiento de la normativa obligatoria respecto del sistema selectivo analizado. Esta situación denota una irregularidad por parte de los actores intervinientes en el proceso de pesca respecto de la utilización del dispositivo selectivo como de la sanción por su falta de uso: 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 *hubbsi* se efectúan utilizando un sistema informático que actualiza diariamente las bases de datos de partes de pesca y que 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 con los volúmenes reales, 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.

La AGN concluye que, a pesar de las medidas implementadas por la nueva gestión de la Subsecretaría de Pesca con respecto a la situación crítica e institucional auditada, aún no se ha alcanzado o logrado el control necesario a los fines de evitar los excesos en la explotación de los recursos pesqueros para asegurar su sustentabilidad. De las diez observaciones y recomendaciones vertidas en oportunidad de realizar la auditoría, un 40% no fueron regularizados, un 40% fueron parcialmente regularizados y un 20% fue regularizado.

En síntesis, la situación actual de la merluza *hubbsi* continúa siendo preocupante. Entre las causas principales se encuentra la alta tasa de mortalidad de los juveniles producida por el sobredimensionamiento del esfuerzo pesquero y la falta de uso de dispositivos de selectividad de las flotas que operan sobre el efectivo. Con respecto al calamar *illex*, su abundancia depende de las condiciones del ambiente, situación que obliga a profundizar en la investigación científica sobre el tema. La SSPyA no cuenta con planes de manejo a largo plazo para estas dos especies, que constituyan el principal sustento del sector y que se encuentren al límite de su explotación.

Las falencias detectadas en el control y fiscalización de la operatoria pesquera atentan contra la sustentabilidad del recurso y vacían de contenido la legislación vigente.

También para el sector no gubernamental, el primer problema a resolver es la transparencia del sistema de monitoreo y control pesquero y entre los retos del Estado figuran el prepararse para afrontar una inversión a fin de recuperar el capital natural de corto plazo y proyectarse para una inversión que cubra en el mediano plazo la remoción de sobrecapacidad pesquera y de procesamiento y la reconversión de la industria.

Vale recordar que, según la Ley Federal de Pesca, “es obligación de las autoridades de la Nación Argentina fomentar el ejercicio de la pesca marítima en procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos y promocionar la sustentabilidad de la actividad pesquera, fomentando la conservación a largo plazo de los recursos, favoreciendo el desarrollo de procesos industriales ambientalmente apropiados”.

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

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 5.945-D.-11 y 9-O.V.-08.