

Sra. Charlina Vitcheva
Directora General de Asuntos Marítimos y Pesca
Comisión Europea Rue Josef II 99
1000 Bruselas
Bruselas, Bélgica

11 de mayo de 2023
NSAC Advice Ref. 07-2223

Dictamen del NSAC y del CC-ANOC sobre la evaluación de la Directiva 97/70/CE sobre un régimen armonizado de seguridad para los buques pesqueros de eslora igual o superior a 24 metros

Este documento fue aprobado por consenso por los Comités Ejecutivos del NSAC y del CC-ANOC en 11 mediante procedimiento escrito.

1 Antecedentes

La Directiva 97/70/CE del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, por la que se establece un régimen armonizado de seguridad para los buques de pesca de eslora igual o superior a 24 metros, exige la aplicación del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, de 1977. El informe de evaluación de la aplicación debía publicarse a finales de 2021. La consulta pública¹ correspondiente va del 22 de diciembre de 2022 al 16 de marzo de 2023, tras lo cual se publicará un informe de evaluación.

En noviembre de 2021, el Consejo Consultivo del Mar del Norte (NSAC) y el Consejo Consultivo para las Aguas Noroccidentales (CC-ANOC) crearon un grupo de reflexión conjunto sobre los aspectos sociales de la Política Pesquera Común. Dentro de este grupo, los CC acordaron contribuir conjuntamente a la consulta sobre la evaluación de la Directiva 97/70/CE en forma de un documento de asesoramiento conjunto. Basándose en las preguntas de la encuesta y en los debates de los grupos focales, este asesoramiento pretende señalar ámbitos y cuestiones concretos que, en nuestra opinión, merecen un examen más detenido en una posible revisión de la Directiva. El asesoramiento se ha elaborado en colaboración con los interlocutores sociales del Comité europeo de diálogo social sectorial para el sector de la pesca marítima.

2 Directiva 97/70/EC sobre seguridad para los buques

Las consideraciones sobre la seguridad de los buques están relacionadas con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) de 1982, que estipula que:

¹ Evaluación de la Directiva de seguridad de los buques pesqueros

"Es obligación del Estado del pabellón adoptar medidas legales para garantizar la seguridad en el mar en lo que respecta a la construcción, el equipamiento y la navegabilidad de los buques, que se ajusten a las reglas, procedimientos y prácticas internacionales generalmente aceptados".

La primera consideración marginal de la seguridad de los buques pesqueros se encuentra en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), 1974, en vigor desde el 25 de mayo de 1980. El SOLAS se aplica generalmente a la marina mercante, no a la pesca; sin embargo, el Capítulo V sobre seguridad de la navegación también se aplica a la pesca. Originalmente, el SOLAS se adoptó en 1914, tras la catástrofe del Titanic (1912), y posteriormente se renovó en 1929, 1948, 1960 y en 1974, a menudo tras una catástrofe marítima. Desde 1974 se actualiza casi anualmente mediante enmiendas tácitas: Amoco Cádiz (1978), Herald of Free Enterprise (1986) y Estonia (1994).

El Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros (1977) se considera el primer convenio destinado a la seguridad de los buques pesqueros. Tanto el Convenio de 1977 como el Protocolo de Torremolinos de 1993 se aplican a los buques de 24 m o más, pero ninguno de los dos está actualmente en vigor.

Además, el Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 sobre la aplicación de las disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativas al Convenio internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros, 1977 ("Acuerdo de Ciudad del Cabo"), también se aplica a los buques de 24 m o más y tampoco está en vigor.

La Declaración de Torremolinos sobre el Acuerdo de Ciudad del Cabo del 21 de octubre de 2019 no ha producido hasta ahora el efecto deseado debido a la falta de ratificación y de cobertura de los buques.

La Directiva 97/70/CE del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, por la que se establece un régimen armonizado de seguridad para los buques de pesca de eslora igual o superior a 24 metros, es la transposición al acervo comunitario del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, de 1977. El informe de evaluación sobre la aplicación debía publicarse a finales de 2021, pero no se ha hecho realidad.

Las principales diferencias para la flota de la UE entre el Acuerdo de Ciudad del Cabo y la Directiva 97/70/CE incluyen:

- Encuestas periódicas anuales más exhaustivas;
- Las inspecciones intermedias adicionales ya no son opcionales.

El NSAC y el CC-ANOC señalan que, al menos desde 1977, ha quedado claro que muchos accidentes de pesca marítima se producen en y con buques pesqueros de menos de 24 metros de eslora, que representan alrededor del 80% de la flota de la UE. Por lo tanto, es legítimo plantearse si el ámbito de aplicación de la Directiva 97/70/CE debe ampliarse a los buques más pequeños. Además, el Convenio SOLAS se actualiza casi todos los años, por lo que está mucho más al día que la Directiva 97/70/CE. La cuestión que se plantea es si la Directiva debe adaptarse al Convenio SOLAS cuando sea posible y esté justificado.

El Panorama anual de siniestros marítimos de la Agencia Europea de Seguridad Marítima muestra que, durante el período 2014 - 2021, se produjeron 4 082 incidentes en los que se vieron implicados buques pesqueros, de los cuales 2 302 se clasificaron como "siniestro

marítimo grave o muy grave.² En determinadas pesquerías, el riesgo de accidentes en los buques pesqueros es unas 50 veces superior al de los profesionales en tierra³. En muchos casos, los accidentes marítimos se deben a deficiencias de estabilidad. Otros factores importantes, según el informe de la AESM, son la acción humana (55,7%), el fallo del sistema/equipo (28%), otro agente/buque (6,3%) y el material peligroso (4,5%).⁴ Además, la gestión de la seguridad no es habitual en la pesca y carece de un código internacional, comparable al de la marina mercante, el Código Internacional de Gestión de la Seguridad (Código IGS), anejo al Convenio SOLAS. Por iniciativa del propio sector, la Plataforma FISH⁵ está ultimando un código de gestión de la seguridad pesquera.

Además, el NSAC y el CC-ANOC recuerdan la finalidad del Sistema de Identificación Automática (AIS), concebido para aumentar la seguridad marítima y como herramienta para reducir las colisiones entre buques, y que la legislación internacional exige a los buques de más de cierto tamaño y algunas embarcaciones más pequeñas según ciertas normativas nacionales. El AIS emite una señal pública que se intercambia electrónicamente con otros buques cercanos y con las autoridades, y no puede desactivarse a menos que exista una razón legítima (como operar en zonas con altos niveles de piratería).⁶

3 Ejemplo de buenas prácticas: Dinamarca

A partir de las conversaciones mantenidas con los Servicios de Salud Laboral de los Pescadores Daneses, considerados los mayores expertos en seguridad de buques pesqueros, identificamos las siguientes mejores prácticas:

- Establecimiento de una entidad como los Servicios de Salud Laboral de Daish a nivel nacional y regional que garantice el desarrollo y mantenimiento de la cultura de la seguridad mediante asesoramiento, asistencia en cuestiones relacionadas con la seguridad, evaluaciones de riesgos, prestación de apoyo en caso de incidentes, sensibilización sobre la prevención de accidentes, etc.
- Elaboración de publicaciones, informes y otros materiales de comunicación y visuales sobre cuestiones de seguridad de los buques (aquí encontrará ejemplos: <https://www.f-a.dk/english>);
- Desarrollo de campañas educativas y de concienciación, como las danesas "comienzo seguro en un nuevo trabajo" y "seguridad para los buques pesqueros operados por una sola persona".
- Establecimiento de una cultura de notificación y recogida sistemática de datos. Por ejemplo, el proyecto danés "Seguridad en la industria pesquera danesa" demostró que

² EMSA Report on Annual Overview of Marine Casualties. Accessible here:

<https://www.emsa.europa.eu/accident-investigation-publications/annual-overview.html>

³ Conoship International. (2022). Stability of beam trawlers – report, Accessible here:

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3e57eb8eec4bad3f3d4dbfcd4e7091658a028779/pdf>

⁴ EMSA Report on Annual Overview of Marine Casualties. Accessible here:

<https://www.emsa.europa.eu/accident-investigation-publications/annual-overview.html>

⁵ The FISH Platform is the world leading group of experts involved in safety and health in the fishing industry with participants from Belgium, Denmark, Estonia, France, Germany, Iceland, Italy, Japan, Latvia, Lithuania, New Zealand, Norway, Poland, Spain, Sweden, the Netherlands, United Kingdom, United States and the UN agency Food and Agriculture Organisation. <http://www.fish-platform.eu/index3.php>

⁶ Posición minoritaria: La ITF sostiene que la aplicación de los requisitos AIS en los buques pesqueros contribuye a la detección y prevención del exceso de horas de trabajo y el descanso insuficiente de la tripulación y las claras implicaciones para la salud y la seguridad.

la proporción de lesiones profesionales depende del tiempo que el pescador haya estado empleado en un buque determinado. Más del 52,4% de las lesiones notificadas afectaban a pescadores que habían trabajado menos de un año en el buque. El 31,7 % de las lesiones notificadas afectaban a pescadores que habían trabajado entre 1 y 5 años. Esto demuestra que el riesgo de lesiones relacionadas con el trabajo disminuye cuanto más experiencia tiene el pescador en el buque.

- Fomentar una cultura de debate abierto sobre las prácticas de seguridad en los buques.
- Establecimiento de una evaluación (de riesgos) periódica del lugar de trabajo, que puede ser una herramienta vital para los nuevos miembros de la tripulación.
- Establecimiento de un sistema de gestión de la seguridad: un sistema basado en la web para realizar evaluaciones del lugar de trabajo, mantenimiento y control de los botiquines, la tripulación y sus cualificaciones, el equipo y la inspección, simulacros, reuniones de seguridad, etc.

4 Dictamen CC-ANOC/NSAC

La opinión general de los miembros de los CC sobre la encuesta específica para la evaluación de la Directiva 97/70/CE relativa al régimen armonizado de seguridad para los buques pesqueros de eslora igual o superior a 24 metros fue que las preguntas eran demasiado generales y que, sin una base de referencia y unos datos adecuados, era difícil evaluar su eficacia y efectividad. Además, dado que varios países de la UE han ratificado distintos instrumentos, resulta difícil determinar si las mejoras en materia de seguridad y salud se derivan de la Directiva o de otros instrumentos internacionales. Se pidió a los miembros que rellenaran el cuestionario individualmente, pero se acordó que para los respectivos CC era más adecuado un documento de asesoramiento conjunto en el que se pidiera que se consideraran distintos aspectos de la Directiva.

Basándose en lo anterior, y teniendo en cuenta que la UE debe establecer las normas más estrictas en materia de seguridad de los buques a escala mundial, el NSAC y el CC-ANOC proponen revisar la Directiva 97/70/CE para incluir los siguientes aspectos:

- Seguir desarrollando la ciencia y la tecnología en relación con la seguridad de los buques pesqueros;
- Incluir los buques pesqueros más pequeños (0-12 m, 12-24 m);
- Considerar la alineación con SOLAS cuando sea posible y esté justificado;
- Abordar las cuestiones relativas a las deficiencias de estabilidad;
- Considerar la introducción de un código de gestión de la seguridad pesquera;
- Disposiciones sobre educación y simulacros de seguridad de la tripulación en relación con los procedimientos de seguridad de los buques pesqueros, además del convenio STWC-F;
- Mejorar la recopilación de datos en relación con los accidentes de pesca, en particular sobre los conductores subyacentes;
- Considerar formas de fortalecer el cumplimiento de los requisitos operativos de AIS
- Mejorar las herramientas de notificación de accidentes a nivel nacional y de la UE y fomentar una cultura de notificación responsable;
- Desarrollar acciones y campañas de sensibilización en relación con los procedimientos de seguridad de los buques;
- A escala nacional y regional, considerar la creación de una entidad como los Servicios de Salud Laboral de los Pescadores Daneses para fomentar el desarrollo y el mantenimiento de la cultura de la seguridad mediante el asesoramiento, la

asistencia en cuestiones relacionadas con la seguridad, la evaluación de riesgos, la prestación de apoyo en caso de incidentes, la sensibilización sobre la prevención de accidentes, etc.

- Fomentar la elaboración de publicaciones, informes y otros materiales de comunicación y visuales sobre cuestiones de seguridad de los buques;
- Desarrollar campañas educativas y de concienciación sobre diversos temas y consideraciones relacionados con la seguridad de los buques;
- Establecer una cultura de notificación responsable y garantizar la recopilación sistemática de datos sobre accidentes de pesca;
- Mejorar la cultura de debate abierto sobre las prácticas de seguridad de los buques.
- Llevar a cabo evaluaciones periódicas (de riesgos) en el lugar de trabajo, especialmente para y con los nuevos miembros de la tripulación;
- Establecer un sistema de gestión de la seguridad: un sistema basado en la web para realizar evaluaciones del lugar de trabajo, mantenimiento y control de los botiquines, la tripulación y sus cualificaciones, equipamiento y reconocimiento, simulacros, reuniones de seguridad, etc.
- Fomentar el intercambio de mejores prácticas sobre procedimientos y tecnologías de seguridad de los buques en la UE y a escala internacional.
- Investigar la elegibilidad del EMFAF para cualquier adaptación de buques o campaña de concienciación relacionada con la seguridad.