

Mejorar el desempeño en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)

Estudios de caso que destacan la necesidad de mejorar la implementación del sistema de certificación de capturas del Reglamento INDNR de la UE

Introducción

Las organizaciones Environmental Justice Foundation, Oceana, The Pew Charitable Trusts y WWF colaboran para garantizar la aplicación armonizada y efectiva del Reglamento de la UE para acabar con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)¹.

En dos documentos de posición² publicados en julio de 2016, la coalición formuló una serie de recomendaciones con el fin de abordar las carencias identificadas en la implementación del sistema de certificación de capturas, que constituye un elemento central del Reglamento INDNR de la UE. Éstas se articulan en dos categorías:

- (i) Creación de una base de datos comunitaria de información sobre los certificados de captura (CC);
- (ii) Armonización de los controles de pesca INDNR a la importación en todos los Estados miembros de la UE mediante un enfoque basado en el riesgo.

Los dos estudios de caso siguientes, producto de la experiencia de los Estados miembros a la hora de aplicar el sistema de CC, ponen de manifiesto la necesidad de introducir mejoras urgentes al sistema actual en sintonía con las recomendaciones de la coalición, que se resumen al final del presente documento³.

Información de fondo

La vanguardista legislación de la UE para acabar con la pesca INDNR, el Reglamento INDNR de la UE, entró en vigor en 2010. El Reglamento INDNR introduce un sistema de certificación de las capturas que tiene por objetivo garantizar que se impida la entrada en el mercado de la UE a los productos derivados de la pesca INDNR.



Inspección de un palangrero en un puerto de la UE. © EJF

De acuerdo con el sistema de certificación de capturas, todas las importaciones de productos de la pesca que entran en la UE deben ir acompañadas de los correspondientes documentos de importación, conocidos como certificados de capturas (CC). Dichos documentos de importación tienen que estar validados por el Estado del pabellón (es decir, el país que autoriza la pesca al buque que ha capturado el pescado), que certifica que los productos han sido capturados de conformidad con la legislación pesquera nacional e internacional y con las medidas de conservación y ordenación. En el punto de importación en la UE se exige a los Estados miembros que verifiquen, de acuerdo con un enfoque basado en el riesgo, que el pescado y los productos de la pesca acompañados de CC sean de origen legal. Esto implica hacer una selección de los CC que deberán ser objeto de un examen más detallado a través de un análisis del riesgo relativo de que la importación provenga de la pesca INDNR.

Puntos débiles del sistema de certificación de capturas del Reglamento INDNR de la UE

La coalición ha identificado una serie de deficiencias en la aplicación del sistema de certificación de capturas que habrá que abordar para que el régimen sea totalmente efectivo a la hora de impedir la entrada al mercado de la UE al pescado capturado ilegalmente. Dos de las principales deficiencias se describen más abajo mediante estudios de caso que ponen de manifiesto por qué la Comisión Europea y los Estados miembros deben subsanarlas con carácter prioritario. Tal y como se explica en la sección de **Recomendaciones** que figura más abajo, dichas deficiencias pueden subsanarse con relativa facilidad mediante la modernización del sistema de certificación de capturas.

1. El «formato papel» del sistema de certificados de captura (CC), que impide las verificaciones cruzadas de información a nivel comunitario

De acuerdo con el actual sistema de CC en formato papel, se pueden utilizar copias del mismo certificado para realizar la importación de envíos múltiples a distintos lugares de la UE, excediendo potencialmente el peso total certificado en el documento original. En ausencia de una base de datos electrónica central que reúna la información contenida en los CC, las autoridades son incapaces de realizar verificaciones cruzadas de los documentos recibidos por otros países de la UE con el fin de comprobar si se ha superado el peso total de productos de la pesca certificados.

¹ Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo de 29 de septiembre de 2008 por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DO L 286, 29.10.2008).

² <http://www.iuuwatch.eu/catch-certificate-scheme/>

³ Las recomendaciones de la coalición para el sistema de certificación de capturas se formulan en el contexto del compromiso de la Comisión Europea de lanzar para finales de 2016 una base de datos electrónica para toda la información relacionada con los CC (la Comisión se refiere a ello como "modernización" del sistema de certificación de capturas). Véase <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2015:480:FIN>.

El siguiente estudio de caso ilustra la urgente necesidad de crear una base de datos comunitaria de información sobre los certificados de captura (CC). Demuestra que dicha base de datos facilitaría las verificaciones cruzadas y el intercambio de la información sobre los envíos, garantizando de esta forma un enfoque coherente respecto de las importaciones en toda la UE.

Estudio de caso nº1: La necesidad de crear una base de datos comunitaria de CC

El caso siguiente ocurrió en un Estado miembro de la UE (EM-A) en 2016. Los nombres de los países afectados se han suprimido con el fin de mantener la confidencialidad.

Un operador pide al EM-A una autorización para importar un envío de pescado expedido en contenedor desde un país de África Occidental (país-X). Se ha autorizado el tránsito del envío a través de otro Estado miembro (EM-B). El envío se compone de aproximadamente 27 toneladas de productos de la pesca acompañados por múltiples CC:

- 26 toneladas de productos de la pesca congelados (varias especies) recogidos en diez CC validados por el país-X como Estado del pabellón.
- 0,8 toneladas de colas de camarón congeladas recogidas en un CC validado por un país sudamericano (país-Y) en calidad de Estado del pabellón y acompañadas por una declaración de transformación aprobada por el país-X como Estado de transformación. El CC presentado es una copia.

Cuando se recibe el CC del país sudamericano (país-Y), la base de datos de información sobre CC del EM-A lanza una alarma. De acuerdo con el sistema, un CC con el mismo número ya había sido utilizado en 2014 para importar la cantidad íntegra de producto certificado que figuraba en el CC original: 77 toneladas de colas de camarón y camarones (enteros) congelados. El CC original está

registrado en la base de datos nacional del EM-A.

Dado que el CC se utilizó íntegramente en 2014, no puede ser reutilizado para importar más productos a la UE de no ser que el mismo producto sea importado por segunda vez (por ejemplo, tras la reexportación del envío original fuera de la UE). El EM-A puede confirmar que no ha emitido un CC de reexportación para el envío, pero a falta de una base de datos comunitaria de información sobre los CC es imposible saber con certeza si otro Estado miembro de la UE ha emitido un CC de reexportación.

El EM-A inicia un proceso de verificación con el país de África Occidental (país-X) respecto de la declaración de transformación; sin embargo, el país X es incapaz de proporcionar pruebas suficientes de conformidad y trazabilidad para el envío. Al mismo tiempo, el EM-A solicita el CC de reexportación al operador, que no está en posición de presentarlo.

En ausencia de un CC de reexportación, y habida cuenta de que el CC original del país-Y ya había sido utilizado íntegramente, la documentación presentada no garantiza la legalidad y la trazabilidad del envío⁴. Por consiguiente, el EM-A decide denegar la entrada al envío de 0,8 toneladas de colas de camarón congeladas.

Sin embargo, entretanto el operador cancela la solicitud y pide importar el envío en el Estado miembro de tránsito (EM-B). El EM-B informa al EM-A que el tránsito queda cancelado y autoriza la importación del envío.

Una vez más, sin una base de datos comunitaria de información sobre los CC, el EM-B de importación no es consciente de que el CC que está aceptando para la importación ya ha sido utilizado íntegramente para importar productos al EM-A.

Tras la importación al EM-B, el envío es posteriormente comercializado en el EM-A.

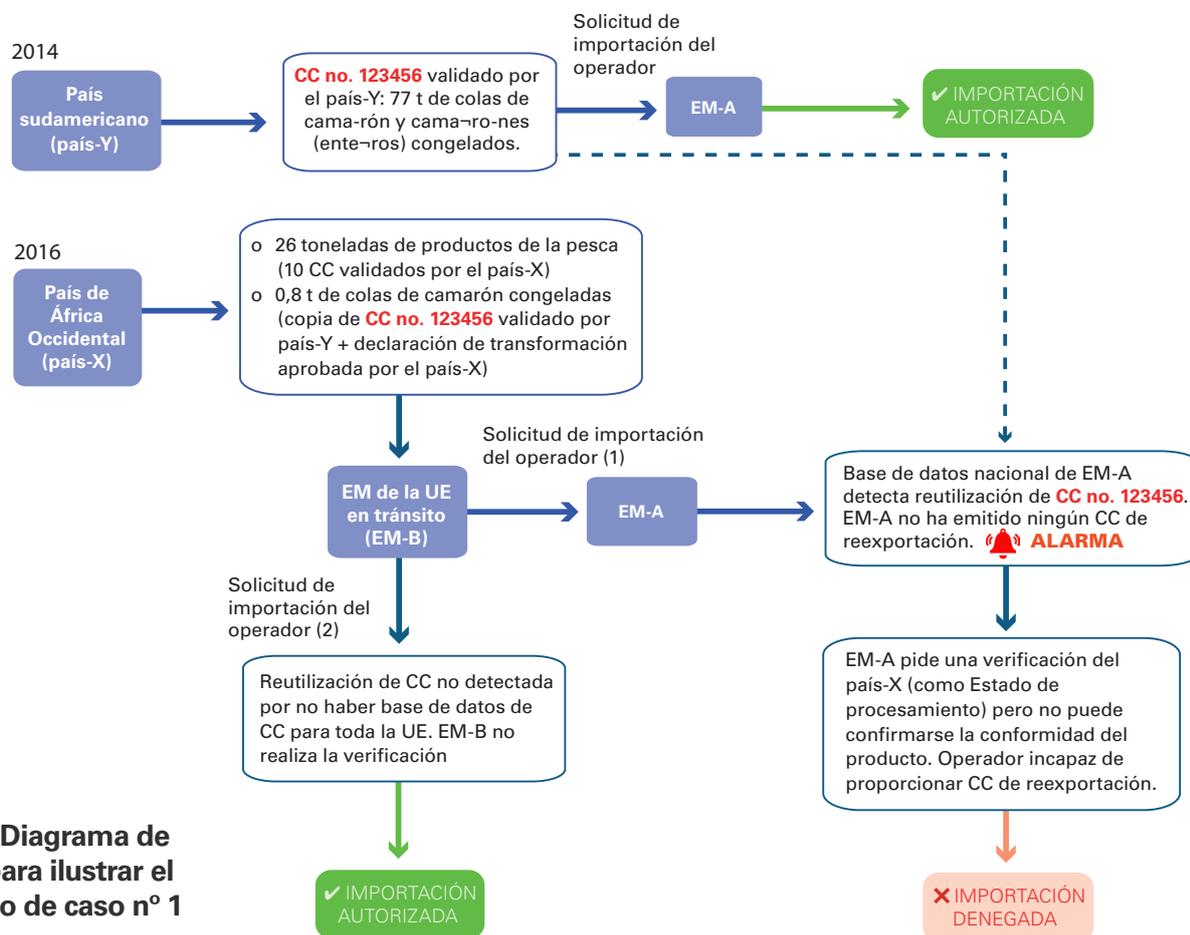


Fig. 1. Diagrama de flujo para ilustrar el estudio de caso nº 1

⁴ Artículo 18(1)(a) del Reglamento INDNR de la UE

2. Variación significativa en los métodos para evaluar la legalidad de las importaciones de productos de la pesca

En varios Estados miembros los procedimientos actuales para evaluar los CC no parecen ser adecuados para detectar casos de pesca INDNR y bloquear las importaciones procedentes de dichas actividades⁵. El Reglamento INDNR de la UE exige que los Estados miembros apliquen un enfoque basado en el riesgo para verificar los CC⁶, lo cual significa que deberían centrarse en los envíos que plantean un riesgo elevado de estar vinculados a actividades de pesca INDNR (por ejemplo, capturas de buques con historial de pesca INDNR, envíos de especies de gran valor, etc.).

No obstante, algunos de los Estados miembros importadores más importantes de la UE siguen sin aplicar en la actualidad un enfoque exhaustivo y basado en el riesgo de cara a la verificación de los CC de importación en virtud del Reglamento INDNR de la UE⁷. Asimismo, el nivel de rigor de las verificaciones resultantes, como por ejemplo las solicitudes de prueba de conformidad a los Estados del pabellón y las inspecciones físicas de los productos de la pesca, a menudo es insuficiente para detectar productos derivados de la pesca INDNR. Como resultado de una armonización inadecuada de los procedimientos nacionales respecto de una norma lo suficientemente estricta aplicable en toda la UE, es probable que los operadores sin escrúpulos estén utilizando en propio beneficio los puntos débiles en los controles de fronteras de la UE.

El siguiente estudio de caso constituye un ejemplo positivo de cómo la utilización de procedimientos rigurosos para la comprobación y la verificación de los CC mediante un enfoque basado en el riesgo puede asistir de cara a detectar productos de la pesca INDNR. Concretamente, destaca la importancia de ponerse en contacto con las autoridades de países terceros en caso de duda o sospecha respecto de un envío (o sea, como parte del proceso de verificación de los CC), pues ello incrementa las probabilidades de detectar pesca INDNR. Lamentablemente, en la actualidad este nivel de rigor en el proceso de verificación no es la práctica habitual en todos los Estados miembros de la UE.

Estudio de caso nº2: La importancia de contar con procedimientos sólidos para comprobar y verificar los CC

El caso siguiente ocurrió en un Estado miembro de la UE (EM-A) en abril de 2016. Los nombres de los países afectados se han suprimido con el fin de mantener la confidencialidad.

El EM-A recibe una solicitud de importación de patudo, pez espada y rabil (atún de aleta amarilla) validada por un país de África Oriental (país-X). El envío, transportado en avión, es de pescado fresco y cuenta con un CC "simplificado"⁸.

Durante el control documental por parte de las autoridades del EM-A se detectan discrepancias, irregularidades y riesgos en el CC y la documentación adjunta:

- El número del CC hace referencia al año 2015, pero los productos son frescos.
- De acuerdo con los datos almacenados en la base de datos nacional del EM-A, el buque que ha realizado la captura no tiene derecho a utilizar un CC simplificado y tampoco está registrado con el pabellón del país-X.

- En el CC, la captura se presenta como una cantidad total (6,423 toneladas), sin dividir dicha cantidad entre las tres especies que contiene. Sin embargo, un documento adjunto, la declaración de importación, indica que las cantidades son de 0,171 toneladas de patudo, 0,838 toneladas de pez espada y 0,275 toneladas de rabil, lo cual no se corresponde con la cantidad total indicada en el CC.
- Las tres especies están catalogadas como especies de gran valor comercial.
- La firma y el sello se encuentran en el campo equivocado del CC.
- En el CC los productos están codificados como frescos y clasificados en la partida NC 0302⁹, mientras que en el certificado sanitario de acompañamiento se codifican como pescado congelado bajo la partida NC 0304.
- El anexo sobre transporte del CC declara que el envío se transporta en camión desde el país-X. La documentación de transporte adjunta declara que el envío llega en avión procedente de un país de África meridional (país-Y).

La detección de estas irregularidades lleva a las autoridades del EM-A a clasificar este CC como de alto riesgo, de acuerdo con su enfoque de evaluación basada en el riesgo. Por ello, el EM-A lanza un procedimiento de verificación solicitando información adicional al país de validación (país-X) respecto de la conformidad del envío. La autoridad competente del país-X confirma que:

- El CC no es válido ni auténtico.
- El buque está abanderado en el registro del país de África meridional (país-Y), pero se trata de un buque fletado y cuenta con una licencia para operar en las aguas del país-X.
- El envío se ha exportado en camión al país-Y y luego en avión al EM-A.
- El operador exportador del país-X será informado y sancionado.
- Se pedirá al país-Y que emita y valide un CC correcto en calidad de Estado del pabellón.

Además de ponerse en contacto con el país-X, los funcionarios del EM-A inspeccionan el envío y confirman que los pesos del producto se corresponden con los pesos que figuran en la declaración de importación, pero no con el peso que se indica en el CC.

Tras el proceso de verificación, la autoridad competente del EM-A decide denegar la importación¹⁰.

Como resultado de un control documental estricto de todos los CC recibidos, respaldado por un análisis de riesgo bien fundamentado, el EM-A es capaz de identificar envíos de alto riesgo de manera eficiente y llevar a cabo verificaciones que pueden acabar en el rechazo de productos INDNR.



Envío de pescado congelado en un puerto de la UE. © EJF

⁵ Véase, por ejemplo: http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/07/IUU_Germany_Brief_ENG.1.pdf

⁶ Art. 17(3) del Reglamento INDNR de la UE

⁷ <http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/07/Risk-Assessment-FINAL.pdf>

⁸ El Reglamento INDNR de la UE incluye una disposición específica para cubrir las pesquerías a pequeña escala. Se puede aplicar un sistema de certificación de las capturas simplificado a las capturas obtenidas por buques que cumplen los criterios establecidos en el Art. 6 del Reglamento (CE) n° 1010/2009 de la Comisión, de 22 de octubre de 2009, por el que se

establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DO L 280, 27.10.2009, pág. 5).

⁹ Cuando las mercancías se declaran al servicio de aduanas de la UE normalmente tienen que clasificarse de acuerdo con la Nomenclatura Combinada (NC). Véase: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/combined-nomenclature_en

¹⁰ De conformidad con los Arts.18(1)(c), 18(1)(d) y 18(2)(d) del Reglamento INDNR de la UE.

Recomendaciones que emanan de estos casos

Recomendación 1: Creación de una base de datos comunitaria de información sobre los certificados de captura (CC)

Debería crearse una base de datos electrónica comunitaria de información sobre los CC que incluya funciones sólidas que asistan a los Estados miembros a la hora de comprobar y verificar los CC sobre la base del riesgo de que las importaciones provengan de pesca INDNR. A mediados de 2017 debería estar en funcionamiento un proyecto piloto de base de datos electrónica de CC que dé paso a un sistema integral que se introduciría a más tardar a finales de 2017¹¹.

La introducción a ámbito comunitario de una base de datos de CC constituye una prioridad urgente si se quiere examinar de manera efectiva los envíos y denegar al pescado INDNR la entrada al mercado de la UE.

Recomendación 2: Armonización de los procedimientos para la evaluación de los CC basada en el riesgo

Deberían armonizarse los procedimientos de análisis de riesgo y verificación de los CC para que haya un estándar mínimo aplicable en todos los Estados miembros con el fin de garantizar

una barrera uniforme a la importación de productos de la pesca ilegales. En la medida de lo posible, la armonización debería producirse al nivel mínimo que se describe en el documento de posición publicado por la coalición sobre este tema¹². Esto incluye los siguientes tres pasos:

- llevar a cabo un mínimo de comprobaciones en todos los CC para identificar importaciones sospechosas y detectar casos de fraude;
- aplicar criterios sólidos a todos los CC para identificar las importaciones con más riesgo de ser producto de la pesca INDNR; y
- realizar verificaciones minuciosas con el fin de determinar la conformidad de dichas importaciones con la legislación aplicable y las medidas de conservación y ordenación.

La creación de dicha base de datos para toda la UE dotada de una sólida herramienta de análisis de riesgo ofrece una oportunidad de oro para normalizar los procedimientos para una verificación de los CC basada en el riesgo en todos los Estados de la Unión. Como tal, la armonización de los procedimientos en los Estados miembros debería conseguirse antes de finales de 2017, en sintonía con el establecimiento de este sistema (véase la **Recomendación 1**, más arriba). Para alcanzar este objetivo, los Estados miembros de la UE deberán comprometerse a utilizar de forma íntegra y sistemática la base de datos una vez se haya creado.



Contenedores de productos de la pesca entre carga mixta en un puerto de la UE. © Karl-Heinz Boehnke/WWF

Las organizaciones Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts y WWF colaboran para garantizar la aplicación armonizada y efectiva del Reglamento de la UE para acabar con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).

Contacto:

Irene Vidal | Environmental Justice Foundation |
Tél: +44 (0) 207 239 3310 | irene.vidal@ejfoundation.org

Vanya Vulperhorst | Oceana |
Tél: +32 (0) 2 513 2242 | vvulperhorst@oceana.org
Ness Smith | The Pew Charitable Trusts |
Tél: +44 (0) 20 7535 4000 | nsmith@pewtrusts.org
Eszter Hidas | WWF |
Tél: +32 (0) 2 761 0425 | ehidas@wwf.eu
Victoria Mundy | Coalition Research Officer |
Tél: +32 (0) 2 513 2242 | victoria.mundy@ejfoundation.org

¹¹ En una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo con fecha del 1 de octubre de 2015, la Comisión Europea se comprometió a modernizar el sistema de certificación de capturas mediante la creación de una base de datos electrónica comunitaria de información sobre los CC para finales de 2016. Véase: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2015:480:FIN>

¹² <http://www.iuuwatch.eu/catch-certificate-scheme/>