

El Reglamento INDNR de la UE

Análisis: Implementación de los controles a la importación de productos de la pesca en la UE

RESUMEN EJECUTIVO – MARZO DE 2017



PORTADA: © THE PEW CHARITABLE TRUSTS/KASHFI HALFORD

RESUMEN EJECUTIVO

Implementación de los controles a la importación en virtud del Reglamento de la UE para acabar con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR): Análisis de los progresos realizados hasta la fecha.

Información de fondo

Uno de los objetivos principales del Reglamento de la UE para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) es prevenir, desalentar y eliminar la entrada y el comercio de productos de la pesca derivados de la pesca INDNR en la UE. El Reglamento introduce un sistema de certificados de captura (CC) para asistir a las autoridades de los Estados miembros a la hora de detectar y bloquear en sus fronteras los productos de origen ilegal mediante un procedimiento para identificar a los terceros países (extracomunitarios) como países no cooperantes en la lucha contra la pesca INDNR (el llamado proceso “de imposición de tarjetas”).



© E.U.F.

El Reglamento INDNR de la UE entró en vigor el 1 de enero de 2010 e inicia con ello su octavo año de implementación. Como pasa en otros ámbitos de la política europea, cada dos años los 28 Estados miembros de la UE presentan a la Comisión Europea un informe sobre la implementación de las obligaciones clave del Reglamento. Los informes incluyen, entre otras cosas, datos sobre las importaciones en virtud del Reglamento, detalles sobre los procedimientos de control a la importación y recomendaciones para mejorar los actuales marcos y sistemas.

Los informes bienales presentados por los Estados miembros para el periodo 2010-2015 se han obtenido por medio de una solicitud de acceso a la información enviada a la Comisión Europea. Los informes recibidos han sido analizados para proporcionar una visión general de los avances realizados hacia la implementación íntegra y efectiva del sistema de

certificación de capturas del Reglamento INDNR por parte de los Estados miembros. Se ha corroborado la información notificada a la Comisión Europea mediante conversaciones con las autoridades competentes responsables de la implementación del Reglamento INDNR en Estados miembros clave en materia de importación de productos de la pesca, así como a través de un análisis de la bibliografía relevante. Este es el primer análisis que se publica sobre la información notificada para el periodo de notificación bienal más reciente (2014/15).

El análisis se centró en seis obligaciones clave del Reglamento en relación con las importaciones:

1. Controles documentales rutinarios de los CC de importación
2. Aplicación de un enfoque basado en el riesgo a la hora de evaluar los CC
3. Verificación de los CC para cerciorarse de la conformidad de las importaciones
4. Inspecciones físicas de los envíos
5. Rechazo de envíos en caso de no cumplimiento
6. Presentación bienal de informes a la Comisión sobre las actividades realizadas en virtud del Reglamento.

Por lo que respecta a los seis requisitos clave del Reglamento, el análisis llegó a una serie de conclusiones que se presentan de forma resumida en las páginas siguientes.

Conclusiones principales

El análisis deja patentes claras disparidades en la UE por lo que respecta a la realización de los controles a la importación, lo cual crea un terreno de juego no equitativo para los operadores y deja las puertas del sistema abiertas al abuso. En concreto, se observaron diferencias en la frecuencia y el rigor de los controles documentales y las verificaciones de los CC, así como en la calidad de los procedimientos de evaluación de riesgo para identificar los envíos que requieren verificación.

Existen pruebas de que las disparidades en los controles a la exportación pueden conllevar que los flujos de alto riesgo se desvíen a Estados miembros que aplican procedimientos menos rigurosos para la evaluación de los CC de importación.

Este hecho menoscaba los avances significativos conseguidos por algunos Estados miembros de cara a implementar íntegramente el sistema de certificación de capturas del Reglamento INDNR y no ofrece garantías suficientes de que los productos de la pesca INDNR no estén entrando en el mercado de la UE.

Este es el primer análisis publicado de información notificada por los Estados miembros para el periodo 2014/15.

2014/15

Existen diferencias entre los Estados miembros por lo que respecta tanto a la proporción de certificados de captura objeto de control como al tipo de procedimiento aplicado.



© E.J.F.

REQUISITO 1: Controles documentales rutinarios de los CC de importación

- Los requisitos no se cumplen de manera uniforme en toda la UE.
- Hay diferencias entre los Estados miembros por lo que respecta tanto a la proporción de CC objeto de control como al tipo de procedimiento aplicado.
- No existen suficientes directrices comunitarias para garantizar la armonización de procedimientos entre los distintos Estados miembros, por ejemplo, por lo que respecta a los campos específicos del CC que hay que verificar y las fuentes externas de información que deberían consultarse.



para una verificación de los CC basada en el riesgo ha menoscabado el objetivo declarado por la Comisión de armonizar los enfoques de los Estados miembros por lo que respecta a las verificaciones.

- Sólo cuatro Estados miembros indicaron explícitamente que aplican criterios de riesgo definidos a nivel comunitario para orientar sus controles a la importación. Otros Estados miembros parecen definir sus criterios de riesgo a nivel nacional y aplican procedimientos que varían ampliamente, por ejemplo, en cuanto al número/tipo de criterios aplicados y a cómo se seleccionan los CC para su ulterior verificación. Diez Estados miembros no aplican un enfoque basado en el riesgo para evaluar los CC; al parecer, ello se debe en gran medida al número reducido de CC que reciben. Los principales Estados miembros importadores no han proporcionado información sobre los criterios de riesgo específicos que aplican para orientar sus verificaciones.

REQUISITO 2: Aplicación de un enfoque basado en el riesgo a la hora de evaluar los CC

- La realización de un análisis de riesgo eficaz, tal y como pide el Reglamento INDNR, es fundamental para identificar los envíos que requieren un examen más detallado visto el volumen de importaciones de pescado a la UE, la mayoría de las cuales llega en contenedores de transporte. Las importaciones de contenedores plantean un reto particular en términos de inspecciones, verificaciones y esfuerzo para velar por el cumplimiento de la normativa.
- Los estándares de evaluación de riesgo varían considerablemente entre los Estados miembros y, en algunos casos, parecen inadecuados para lidiar con la complejidad y los volúmenes del comercio de productos de la pesca hacia la UE. En la práctica, la flexibilidad concedida a los Estados miembros para determinar metodologías



REQUISITO 3: Verificación de los CC para cerciorarse de la conformidad de las importaciones

- Cuatro Estados miembros se atribuyen más del 75% del total de las (aproximadamente) 3.000 solicitudes de verificación mandadas a países terceros con el fin de corroborar la conformidad de las importaciones de productos de la pesca durante el periodo 2014/15 (véase el **Gráfico 1**). Sin embargo, tres de esos Estados miembros registraron algunos de los flujos comerciales más bajos durante ese mismo periodo en términos de proporción de CC de importación recibidos de Estados amonestados con una tarjeta¹ (véase el **Gráfico 2**).
- Varios Estados miembros con flujos comerciales de riesgo relativamente elevado han formulado un número muy



Gráfico 1 | Número de solicitudes de verificación mandadas a terceros países (2014/15)*

Fuente: informes bienales presentados por los Estados miembros para el periodo 2014/15.

*Las barras grises muestran información para 2012/13 – los datos de 2014/15 no estaban disponibles en el momento de la redacción.

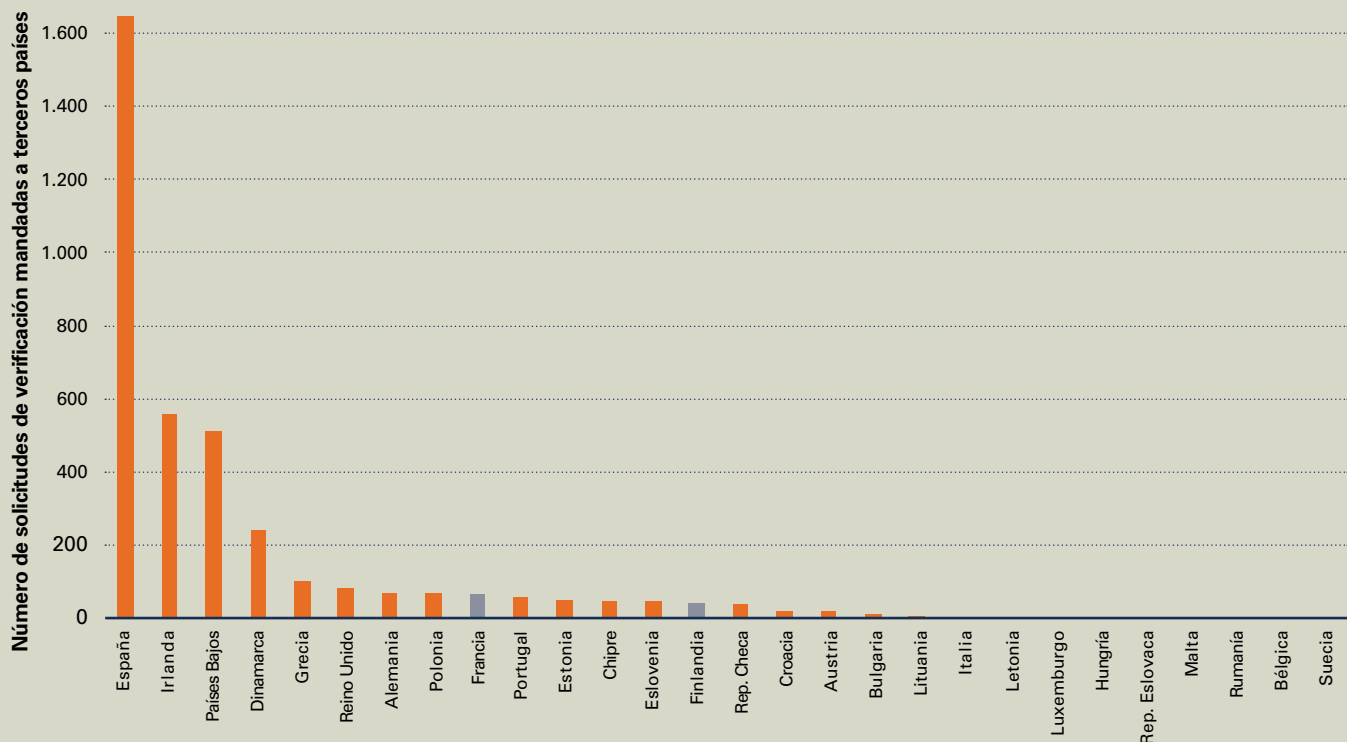
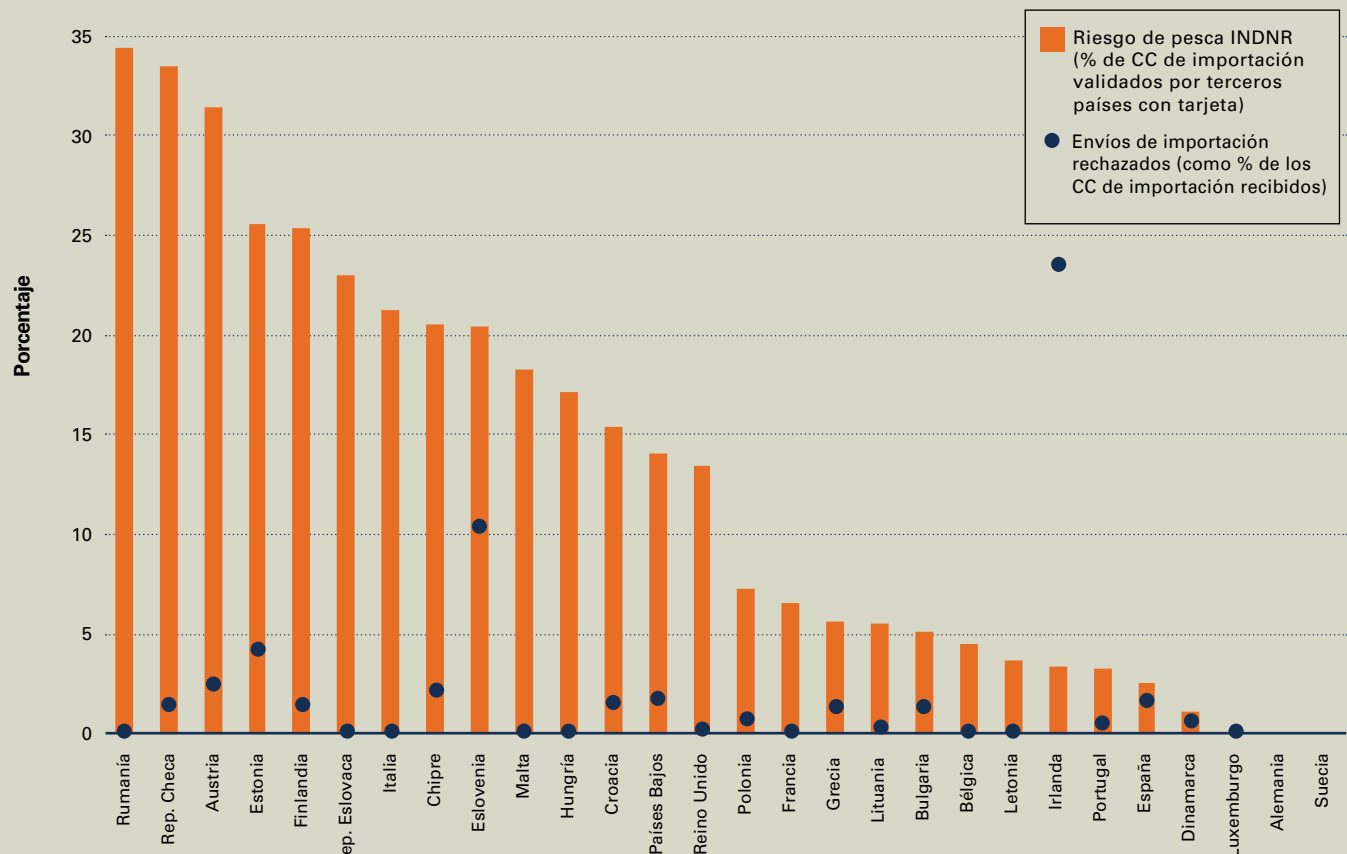


Gráfico 2 | Comparación de % de CC de importación: (i) validados por terceros países con tarjeta bajo el Reglamento INDNR (riesgo de pesca INDNR), y (ii) objeto de solicitudes de verificación a terceros países (2014/15)*

Fuente: informes bienales presentados por los Estados miembros para el periodo 2014/15, o para 2012/13 cuando los datos de 2014/15 no estaban disponibles en el momento de la redacción. *Para Alemania y Suecia no fue posible calcular el riesgo de pesca INDNR por la falta de datos sobre los Estados del pabellón de origen en sus respectivos informes bienales.



reducido o incluso nulo de solicitudes de verificación a países terceros desde la entrada en vigor del Reglamento (véanse los **Gráficos 1 y 2**). Existen ejemplos claros de Estados miembros que no realizaron verificaciones en circunstancias que justificaban un examen más detallado.

- Una consecuencia de dichas disparidades es la posible desviación de los flujos de alto riesgo a Estados miembros con normas menos rigurosas para las verificaciones.

REQUISITO 4: Inspecciones físicas de los envíos

- En virtud del Reglamento, las importaciones en contenedor no están sujetas a las mismas medidas y los mismos parámetros de referencia que se aplican a los desembarques directos en los puertos de la UE.
- En la actualidad la armonización de los controles a las importaciones en contenedor es mínima o inexistente, y se hacen esfuerzos limitados a escala comunitaria para garantizar un estándar mínimo de actuación en todos los Estados miembros.
- Seis Estados miembros han notificado que no llevan a cabo inspecciones físicas de buques de contenedores (u otras importaciones de mercancías) con fines de lucha contra la pesca INDNR.
- Entre los 16 Estados miembros que notifican inspecciones de contenedores y envíos de mercancías existen disparidades en términos de cómo se seleccionan los contenedores para su inspección, si los controles se basan en un enfoque de gestión de riesgo y cuáles son los procedimientos de inspección.
- En general, el escaso nivel de detalle y de coherencia en la información notificada por los Estados miembros impide la realización de una evaluación sólida de la implementación para todos los Estados miembros.



REQUISITO 5: Rechazo de envíos en caso de no cumplimiento

- Los Estados miembros aplican normas y parámetros de referencia distintos para determinar las circunstancias en las que se denegará la entrada de los envíos en la UE, lo cual lleva a una discriminación entre operadores que importan productos del mismo origen.



- Una barrera importante a la hora de rechazar envíos parece radicar en el establecimiento de motivos de rechazo, así como en la reticencia de algunos Estados miembros a retrasar el comercio debido a las verificaciones de los CC.
- Desde el año 2010 ha habido alrededor de 350 rechazos de envíos en virtud del Reglamento INDNR (véase el **Gráfico 3**), entre cuyos motivos figuraban tanto la no conformidad documental o procedimental como los vínculos con la pesca INDNR. El número de rechazos parece bajo en comparación con la estimación de importaciones de productos INDNR anterior al Reglamento (500.000 toneladas de importaciones anuales a la UE) y el riesgo de pesca INDNR asociado a las importaciones a la UE (véase el **Gráfico 4**).
- Algunos Estados miembros importadores importantes con elevados volúmenes de importación y flujos comerciales de riesgo relativamente elevado han notificado muy pocas denegaciones de entrada desde la entrada en vigor del Reglamento (véanse los **Gráficos 3 y 4**).

REQUISITO 6: Presentación bienal de informes a la Comisión sobre las actividades realizadas en virtud del Reglamento



- Para algunos Estados miembros, la información insuficiente sobre los procedimientos utilizados para implementar el sistema de certificación de capturas del Reglamento INDNR imposibilita realizar una evaluación sólida del estado de implementación y dificulta las comparaciones significativas entre Estados miembros.
- En varios ámbitos, se constató que las preguntas del modelo de informe resultaban ambiguas y demasiado poco específicas, lo cual provocó interpretaciones divergentes por parte de los Estados miembros. Este hecho se complica por la falta de claridad sobre el contenido de las obligaciones del Reglamento que recaen sobre los Estados en cuanto a los procedimientos para controlar los CC y proceder a una verificación basada en el riesgo de los mismos.
- Una laguna clave en el modelo de informe es que no se pide al Estado miembro que proporcione información de los CC desglosada por Estado del pabellón de origen de la mercancía. Esta información es fundamental para calcular el riesgo de pesca INDNR asociado a las importaciones y detectar desviaciones en los flujos comerciales.
- Se requiere toda una serie de mejoras al modelo de informe para garantizar un nivel suficiente de detalle en los informes de los Estados miembros y permitir una evaluación adecuada de la implementación del sistema de certificación de capturas.

85-92%

de los productos de la pesca importados entra en la Unión Europea en contenedores.



Gráfico 3 | Número de envíos de importación rechazados por los EM en virtud del Reglamento INDNR (2010–2015)*

Fuente: informes bienales presentados por los Estados miembros para el periodo 2010/15, cuando la información estaba disponible (véase el Anexo 1).

* Francia no dio información sobre el número de envíos rechazados en su informe bienal para 2012/13

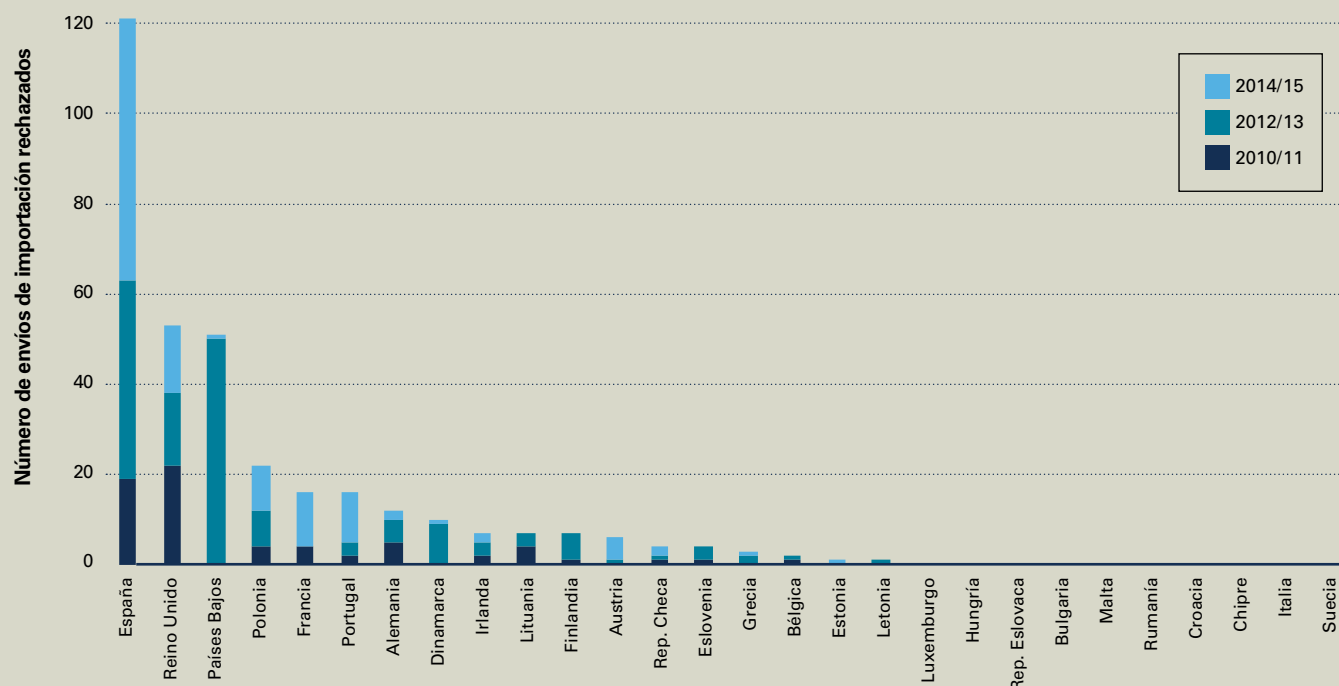
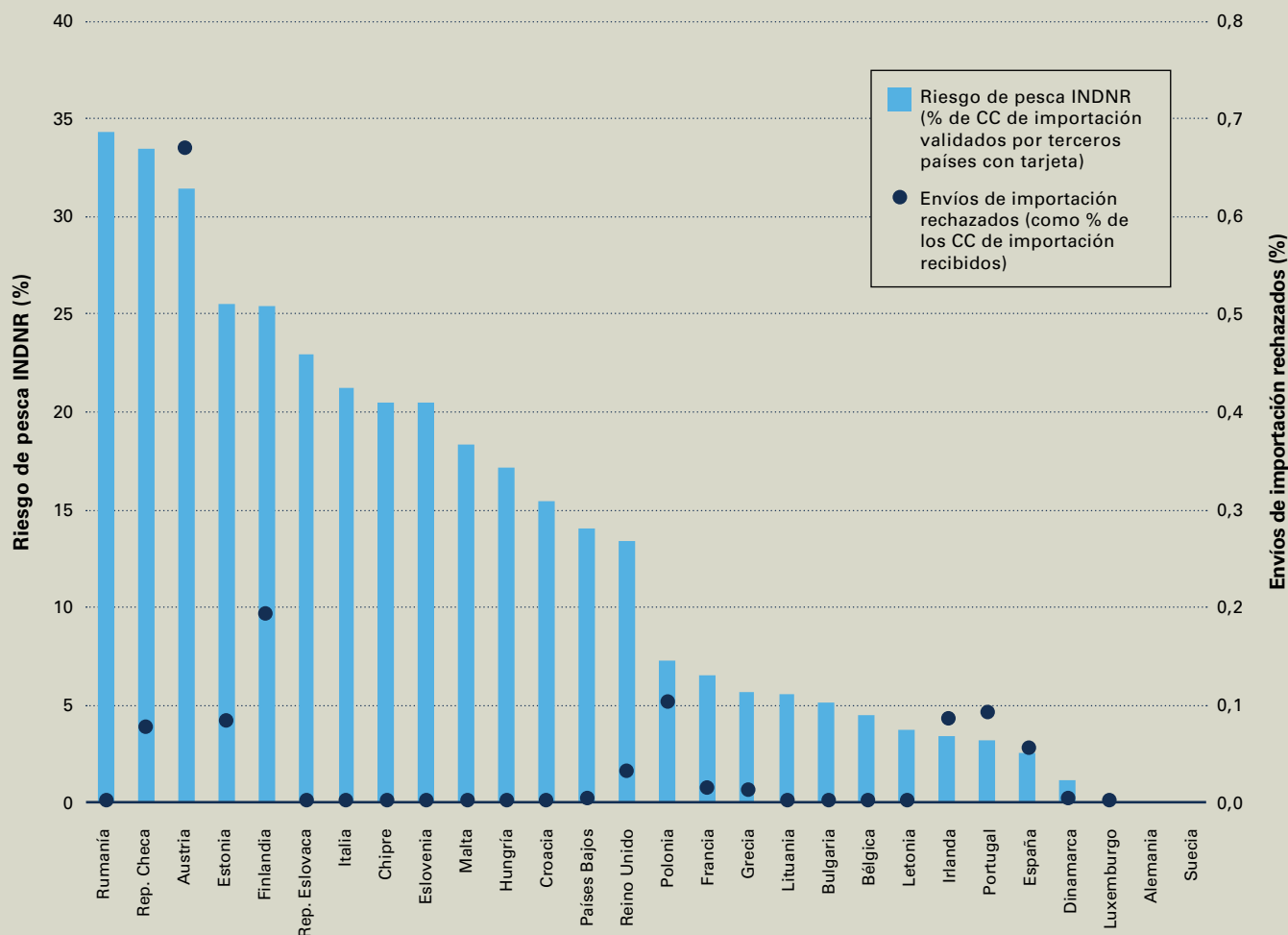
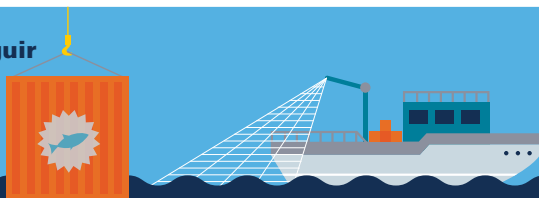


Gráfico 4 | Comparación de: (i) % de CC de importación validados por terceros países con tarjeta en virtud del Reglamento INDNR (riesgo de pesca INDNR), y (ii) envíos de importación rechazados expresados en % de los CC de importación recibidos (2014/15)*

Fuente: informes bienales presentados por los Estados miembros para el periodo 2014/15, o para 2012/13 cuando los datos de 2014/15 no estaban disponibles en el momento de la redacción. *Para Alemania y Suecia no fue posible calcular el riesgo de pesca INDNR por la falta de datos sobre los Estados del pabellón de origen en sus respectivos informes bienales.



Lista de verificación para conseguir controles a la importación sólidos y armonizados en todos los Estados miembros de la UE



Comprobación completa de la información del CC; se comprueba el 100% de los CC



Se comprueban unos pocos campos del CC; solo para un % del total de CC

CONTROLES DOCUMENTALES

Los criterios de riesgo son completos, están bien fundamentados y se actualizan regularmente; se aplican sistemáticamente a los CC entrantes.



Los criterios de riesgo son inadecuados; no se aplican sistemáticamente a los CC entrantes.

ANÁLISIS DE RIESGO

Se contacta sistemáticamente con los terceros países para evaluar la conformidad de las importaciones en función de los resultados de los controles documentales (CC) iniciales y/o del análisis de riesgo.



Raramente se contacta con terceros países para pedir información adicional o asistencia para determinar el origen legal de un envío como parte del proceso de verificación.

VERIFICACIONES

Una proporción de los envíos de mercancías es objeto de inspección física por parte de funcionarios capacitados; se inspecciona en caso de duda o sospecha o sobre la base de un análisis de riesgo. *



Los envíos de mercancías no se inspeccionan sistemáticamente dentro del marco de los controles a la importación en virtud del Reglamento INDNR.

INSPECCIONES

Los envíos son sistemáticamente rechazados en sintonía con los requisitos del Reglamento.



Los envíos no se rechazan en las circunstancias prescritas por el Reglamento.

RECHAZOS

*En caso de desembarques directos (y transbordos) por parte de buques de terceros países en puertos de la UE, el Reglamento exige que el Estado miembro inspeccione físicamente al menos el 5% de dichas operaciones partiendo de una evaluación de riesgo

Recomendaciones

El análisis destaca la necesidad de que la Comisión Europea y los Estados miembros redoblen sus esfuerzos para garantizar la implementación mejorada y armonizada de los controles a la importación en virtud del Reglamento INDNR en toda la UE.

Con el fin de abordar los problemas identificados, establecer una barrera efectiva y homogénea en la UE frente a la importación de productos de la pesca INDNR y garantizar que exista un terreno equitativo de juego para todos los operadores, recomendamos lo siguiente:

1. Que la **Comisión Europea** utilice todos los medios a su disposición para armonizar la ejecución de los procedimientos de comprobación de CC, análisis de riesgo y verificación para que haya un estándar mínimo aplicable en todos los Estados miembros, incluyendo a través de las medidas siguientes:
 - Redoblar los esfuerzos para crear una base de datos electrónica para toda la UE que permita procesar, cotejar y almacenar información sobre los CC y que incorpore una herramienta sólida de análisis de riesgo; A más tardar a mediados de 2017 debería estar en funcionamiento un proyecto piloto que debería dar paso a un sistema integral en estado operativo para finales de 2017.
 - Facilitar la concertación y garantizar la aplicación de criterios normalizados de análisis de riesgo y de procedimientos para la verificación de CC de alto riesgo y la inspección de los envíos teniendo en cuenta las mejores prácticas

actualmente utilizadas en la UE.

- Publicar directrices que, como mínimo:
 - o especifiquen los elementos del CC que los Estados miembros deberían comprobar en todos los casos;
 - o establezcan métodos y criterios concertados para los análisis de riesgo a nivel de la UE;
 - o estipulen un porcentaje mínimo de CC que deberá ser objeto de verificación;
 - o especifiquen el tipo de prueba de origen legal que debería exigirse de los países terceros como parte del proceso de verificación;
 - o establezcan claros parámetros de referencia con arreglo a los cuales se deberían verificar los envíos y, si procede, denegar su entrada en el mercado de la UE.
- Llevar a cabo auditorías y misiones de evaluación en los Estados miembros para determinar si cumplen con su obligación de controlar las importaciones y tomar medidas contra aquellos Estados miembros que no realicen de forma efectiva una verificación de CC basada en el riesgo y no rechacen los envíos de conformidad con las disposiciones del Reglamento.
- Mejorar el modelo de informe bienal con el fin de obtener respuestas detalladas y normalizadas de los Estados miembros que sean de suficiente calidad como para poder realizar una evaluación completa de la implementación del Reglamento INDNR, especialmente en lo referente a los procedimientos de comprobación de CC, verificación y análisis de riesgo.

Continúa en la página 8

2. Que los **Estados miembros** proporcionen los medios necesarios y demuestren la voluntad política de conseguir la plena implementación del Reglamento por medio de las medidas siguientes:

- Asignar suficiente capacidad y recursos para garantizar la implementación efectiva de los controles a la importación en virtud del Reglamento.
- Respalidar la creación de una base de datos electrónica comunitaria de CC y comprometerse a utilizar de forma íntegra y sistemática dicha base de datos una vez esté operativa.
- Respalidar el establecimiento de un enfoque comunitario normalizado para el análisis del riesgo y asegurarse de que dicho enfoque se aplica de manera efectiva para detectar CC/envíos de alto riesgo.
- Aplicar procedimientos normalizados y minuciosos de verificación e inspección para CC y envíos de alto riesgo, como acordado con la Comisión y definido por esta última.
- Asegurarse de que se deniega la entrada al mercado de la UE a envíos que contengan productos sospechosos o patentemente capturados de forma ilegal.
- Estudiar la creación de equipos especializados de inteligencia e investigación a nivel nacional para el análisis estratégico de flujos comerciales y el examen de posibles casos de pesca INDNR con el objetivo de respaldar la implementación del sistema de certificación de capturas.

NOTA: ¹ Puede asumirse que los Estados del pabellón para los que se han identificado deficiencias en sus sistemas de seguimiento, control y vigilancia (SCV) – como indica el hecho de que hayan recibido una tarjeta amarilla (o, posteriormente, roja) por parte de la Comisión Europea dentro del procedimiento de imposición de tarjetas del Reglamento INDNR – serán menos capaces de certificar de forma fiable el origen legal de los productos de la pesca capturados por sus buques.



© EJF

El presente análisis deja patente que es necesario conseguir una implementación mejorada y armonizada de los controles a la importación del Reglamento INDNR en todos los Estados miembros.

Información adicional

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). Si desea más información sobre las mejoras al sistema de certificados de capturas de la UE, visite el sitio web: www.iuuwatch.eu/catch-certificate-scheme.

Información de contacto de la Coalición:

Irene Vidal | Environmental Justice Foundation |
Tel: +44 (0) 20 7239 3310 |
irene.vidal@ejfoundation.org

Vanya Vulperhorst | Oceana |
Tel: +32 (0) 2 513 2242 |
vvulperhorst@oceana.org

Ness Smith | The Pew Charitable Trusts |
Tel: +44 (0) 20 7535 4000 |
nsmith@pewtrusts.org

Eszter Hidas | WWF |
Tel: +32 (0) 2 761 0425 |
ehidas@wwf.eu

Victoria Mundy | Responsable de investigación de la coalición | Tel: +32 (0) 2 513 2242 |
victoria.mundy@ejfoundation.org

© WWF/EDWARD PARKER